Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of Ottawa

http://www.archive.org/details/lareprsentatio00rais

H1995
066

# BIBLIOTHÈQUE DE LA CONFÉRENCE ROGÉVILLE

*Fondée en 1897*

(ÉTUDES SPÉCIALES D'HISTOIRE DU DROIT)

VOLUME VII

## Ouvrages antérieurement admis dans la Bibliothèque

Goury (Georges). — *Origine et développement historique de la distinction des biens en meubles et immeubles.* (Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Nancy, concours de doctorat de 1896.) 1 vol. in-8°, 253 pages. 7 fr. 50.

Gérardin (Jean). — *Étude sur les Bénéfices ecclésiastiques aux XVI^e et XVII^e siècles.* 1 vol. in-8°, 167 pages, 5 fr.

Kahn (Louis). — *Étude sur le Délit et la Peine en Droit canon.* 1898. 1 vol. in-8°, xxii-173 pages, 4 fr. 50.

Sadoul (Charles). — *Essai historique sur les Institutions judiciaires des duchés de Lorraine et de Bar, avant les réformes de Léopold I^er.* 1898. 1 vol. in-8°. xiv-233 pages. 5 fr.

Renard (Georges). — *Contribution à l'Histoire de l'Autorité législative du Sénat romain. Le Sénatus-Consulte sur le quasi-usufruit.* 1898. 1 vol. in 8°, 124 pages. 4 fr. 50.

Renard (Georges). — *Etude historique sur la Législation des Concordats (jusqu'au Concordat de Bologne).* 1899. 1 vol. in-8°. 193 pages. 5 fr.

BIBLIOTHÈQUE DE LA CONFÉRENCE ROGÉVILLE
(ÉTUDES SPÉCIALES D'HISTOIRE DU DROIT)

# La Représentation des Aristocraties dans les Chambres Hautes En France (1789-1815)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

JULES RAIS

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES
ATTACHÉ A LA BIBLIOTHÈQUE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE BERGER-LEVRAULT ET Cie

PARIS
Rue des Beaux-Arts, 5

NANCY
Rue des Glacis, 18

1900

LVGENTIBVS DIEBVS HORÆ VIDVÆ.

EN PRÉPARATION :

AU SEUIL DE LA PORTE DES LYS

# FAUTES ESSENTIELLES

Page 11, § I : *lire* « Les Etats provinciaux... présentent le modèle de conseils où, *en général*, chaque ordre délibère séparément ». L'étude des documents, en effet, avertit de quelques exceptions à une règle que nous avions empruntée aux auteurs les plus autorisés.

Page 18, 14e ligne : *lire* appelés, *au lieu de* appelées.

Page 42, 7e ligne : *lire* prenne, *au lieu de* prennent.

Page 51, note 2 : *lire* le, *au lieu de* la.

Page 52, avant-dernière ligne : *lire* avait achevé, *au lieu de* acheva.

Page 74, in fine : *lire* de la, *au lieu de* de leurs.

Page 80, 9e ligne : *lire* Montesquiou, *au lieu de* Montesquieu.

Page 109, 2e alinéa, 4e ligne : *lire* Berlier, *au lieu de* Bernier.

Page 149, 5e ligne : *lire* en, *au lieu de* donc.

Page 166, note 1 : *lire* VI, *au lieu de* VII.

Page 205, note 1 : *ajouter* Annexes VI.

Page 212, 23e ligne : *lire* par primogéniture, *au lieu de* par la....

Page 228 : *lire* résolue, *au lieu de* résolu.

Page 265, 2e alinéa, 5e ligne : *ajouter* à « n'est pas » : nécessairement.

Page 268 : inverser l'ordre des notes 1 et 2.

Page 330, 2e ligne : *lire* d'une partie de la sénatorerie.

Page 348, Annexes III : *lire* Extrait du mémoire sur...

# INTRODUCTION

Le conflit qui, dès 1789, éclate entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et bientôt se propage par toute l'Europe, — la Turquie et la Russie exceptées, — est un des faits les plus caractéristiques de l'histoire contemporaine. Il n'y a nulle hardiesse à observer qu'en France le premier de ces pouvoirs absorba peu à peu le second ; et il paraît évident que cette usurpation n'a pas également profité aux deux assemblées entre lesquelles on a vu les attributions législatives réparties de 1795 à 1848, de 1852 à 1870, et de 1875 jusqu'à la fin de ce siècle.

Le caractère essentiel des Chambres hautes pendant le plus long temps de leur existence avait été, il est vrai, différent de celui des Chambres basses. Mainte tentative fut faite pour y établir un *corps intermédiaire*, intermédiaire entre le monarque ou le gouvernement, et la Chambre populaire. Ce corps devait participer, à la fois, de la puissance exécutive et de la législative. Pour substance, et pour appui, les théories et les constitutions lui assignaient un ordre ou une classe *intermédiaires*

ou *aristocratiques* qu'elles distinguaient ou déterminaient dans la nation (1). Mais que cet ordre ou cette classe aient préalablement disparu, déchoient déjà, ou, après une courte fortune, renoncent et s'abandonnent ; que le gouvernement se dissolve ; que le pouvoir législatif, de la Chambre basse où il s'exerce directement, s'élève, et domine, dépouille l'exécutif, — d'où la Chambre haute tirera-t-elle un principe de vie, sinon de ce pouvoir législatif où toute la vie nationale s'est concentrée ?

---

(1) Nous posons, avec Bluntschli, ces principes : « C'est *en dehors de l'État* que les ordres ont surtout leur assiette. Ils prennent par leur nature même une situation et des *intérêts particuliers et séparés*..... La *classe* proprement dite se distingue de l'ordre en ce qu'elle est déterminée pour des *raisons politiques* et par l'État..... ». (*La Politique*, trad. de Riedmatten, Paris, 1879, p. 290, 291.) Et nous comptons avec cet auteur comme *éléments aristocratiques*, c'est-à-dire de supériorité : *a*) la naissance : d'où une aristocratie de famille, une noblesse ; *b*) la richesse : d'où une aristocratie soit plus particulièrement territoriale, soit plus proprement mobilière ou capitaliste ; *c*) les dignités et les fonctions, parmi lesquelles on peut peut-être compter dans l'État moderne le métier des armes que Bluntschli en distingue (p. 387 et suiv.) ; *d*) la science : d'où une aristocratie de prêtres et de savants ; *e*) l'âge : d'où une aristocratie d'*aldermen* et de sénateurs. Distictions toutes théoriques au reste, puisque aucun de ces éléments ne paraîtra ni souverain ni même indépendant en France au dix-neuvième siècle, mais essentielles à noter ici, si l'on se refuse, comme nous faisons à ne reconnaître d'aristocratie que là où il y a hérédité.

En même temps une concurrence s'établit entre l'assemblée essentiellement législative, forte de la volonté d'une majorité au moins apparente, et le corps intermédiaire, par ailleurs diminué, réduit à ses fonctions législatives, et qui, n'ayant pas le soutien de cette majorité, endort lentement d'un sommeil imposant sa puissance effective.

Faut-il dire que, tandis que *la* Chambre populaire élargit ses attributions et accroît son autorité, *la* Chambre haute les abdique ? On peut considérer qu'une vie continue anime toutes les Chambres basses, de l'Assemblée nationale jusqu'à notre Chambre des députés. De ce point de vue, il y a, depuis 1789, *une* Chambre populaire en France. Mais il n'y a que *des* Chambres hautes, et qui meurent. Tels régimes, — sans grande prudence, il est vrai, sans aucun bonheur, — adoptent le système de l'unité d'assemblée : la monarchie constitutionnelle de 1789 à 1792 ; la première République, de 1792 à 1795 ; la seconde (1848-1852), et, à titre précaire, la troisième, de 1870 à 1875. De tous ceux qui, au contraire, instaurent une Chambre haute, chacun prétend en inventer une (encore évolue-t-elle incessamment), chaque fois selon des principes différents ; il n'en imagine pas seulement l'organisation ; il prétend en créer la base même, la classe dans l'État, la société dans la nation. Et n'est-ce pas là l'aveu que cet

ordre, cette classe intermédiaires, que cette aristocratie, n'y est plus qu'un souvenir ou n'y est encore qu'un espoir ?

L'aristocratie qui se confond avec la noblesse aux yeux des révolutionnaires de 1789, quoique déchue de tout pouvoir politique, est, par eux, redoutée et haïe. Ils ne voudront donc point de Chambre haute, car elle serait nécessairement aristocratique dès sa création, par les éléments nobiliaires qui y concourraient, ou postérieurement, tout au moins, par l'aristocratie nouvelle qu'elle contiendrait en puissance. Et ils n'en admettront pas le principe non plus, parce que, selon le sophisme de Rousseau, par une application excessive de ce sophisme, et d'autant plus excessive qu'elle est partielle, la nation étant souveraine ne peut avoir qu'une volonté, laquelle ne saurait être divisée par l'opposition de deux Chambres. L'Assemblée constituante et la Convention jusqu'en l'an III rejettent, en conséquence, toute division du pouvoir législatif. Mais, dès 1793, l'expérience a montré la tyrannie d'une assemblée souveraine ; la crainte de l'aristocratie s'est affaiblie. Aussi la Constitution directoriale peut-elle partager l'exercice du pouvoir législatif entre le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens, dans le seul dessein toutefois d'échapper aux vices révélés. Où trouver, au

reste, alors, dans l'Etat, un corps et un pouvoir intermédiaires ? La Révolution, sans doute, n'a renversé que des ruines mal étayées ; mais elle les a émiettées. L'individu subsiste seul. De millions de citoyens épars, Bonaparte prétend recomposer une société hiérarchisée. Il crée des centres aristocratiques dans le département et dans la nation : parmi eux, le Sénat, qui les domine. Sous l'Empire, ce collège de fonctionnaires civils, militaires, ecclésiastiques, où d'anciens émigrés et des étrangers viennent se mêler aux survivants las des assemblées révolutionnaires, évolue vers une pairie que réalisera l'*Acte additionnel*. Or, cette aristocratie de satisfaits n'est qu'un reflet de la gloire de Napoléon, et s'éteint avec elle. Louis XVIII, Charles X tentent alors de s'appuyer sur l'ancienne noblesse. Mais, caduque dès avant 1789, décimée par les proscriptions, appauvrie par les confiscations, rétrécie dans l'exil, disqualifiée par les aumônes impériales, haïe pour ses triomphes insolents et maussades, ce n'est plus, drapé dans le manteau neuf de la pairie, qu'un fantôme d'aristocratie. En vain la Monarchie de Juillet s'efforcera-t-elle nécessairement de substituer aux forces mortes du passé les volontés vives du présent et de l'avenir. Le système des catégories qui ouvre la Chambre des pairs aux fonctionnaires, aux magistrats, aux membres des conseils généraux, aux citoyens décorés, y in-

troduit les commerçants, les manufacturiers, les banquiers. La bourgeoisie, qui a envahi les fonctions, y entre par ces fonctions; elle y entre par sa fortune. Monsieur Poirier suppute : « Nous sommes en quarante-six ; je serai député..... en quarante-sept....., « et pair de France en quarante-huit..... ». Mais c'est une imprudence que de chercher la bourgeoisie trop haut, et une erreur que de lui attribuer dans l'Etat une énergie qu'elle maintient dans les sphères égoïstes de la famille et des affaires. En politique, la bourgeoisie « vit de ses rentes ». Redevenue viagère après avoir été successivement viagère et héréditaire, la pairie disparaît avec la dernière monarchie constitutionnelle. Puis, tous ces débris d'aristocraties, aristocratie artificielle de l'Empire, aristocratie historique de la Restauration, aristocratie spontanée des bourgeois de Juillet, Napoléon III les confond, les corrompt dans un nouveau Sénat impérial, qui comme l'ancien, évolue vers le type d'une nouvelle Chambre des Pairs et s'efface mystérieusement après Sedan. Dans le *Grand Conseil des communes*, qu'imagine Gambetta, dans le Sénat de la troisième République, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 tentera de former une aristocratie encore, une aristocratie *intellectuelle* de membres inamovibles élus par cooptation. Moins de dix ans après, la revision du 9 décembre 1884 l'abolit.

De la doctrine des pouvoirs intermédiaires que, tour à tour, le Consulat, le premier Empire, la Restauration, la Monarchie de Juillet, le second Empire avaient empruntée à Montesquieu, qui lui-même la tenait des Anglais, rien ne saurait être politiquement retenu. Monarchie, aristocratie, démocratie, tels sont les trois régimes sur l'excellence et les vices desquels les publicistes du dix-huitième siècle poursuivent leurs dissertations. Mais Royer-Collard règne encore sur le canapé doctrinaire, que déjà « la démocratie « coule à pleins bords ». Y peut-on discerner un corps intermédiaire? Y rencontre-t-on d'autre opposition que celle des propriétaires et des salariés? Peut-on songer à attribuer à l'un ou l'autre de ces groupes inégaux, au détriment de l'un ou de l'autre, une double représentation : partielle dans la Chambre des députés, exclusive dans le Sénat?

L'idéal serait, selon Stuart Mill (1), d'associer à la Chambre populaire un corps qui pour traits caractéristiques offrirait l'éducation spéciale et le savoir. « Si l'une est la Chambre du peuple, l'autre devrait être la Chambre des hommes d'État. » Mais si cet idéal paraît peu compatible avec un système électoral si prudent et si ingénieux qu'il soit, peut-être conviendrait-il désormais, plus simplement, à défaut d'*un* corps in-

(1) *Gouvernement représentatif*, ch. XII.

termédiaire, de rechercher dans la nation, *des* corps intermédiaires entre l'individu, réalité primordiale, et l'État, la plus haute des entités collectives, — de les rechercher où ils sont, c'est-à-dire dans les associations locales ou professionnelles, autorisées, suscitées ou organisées par les lois, — et de leur donner une représentation dans la Chambre haute ?

C'est par l'examen de ces questions que l'on aurait clos cette étude, si des circonstances accidentelles n'en étaient venues interrompre dès le début les développements nécessaires. Volontairement restreints à ce qui concernait le principe de la représentation aristocratique dans les Chambres hautes en France et ses applications, à peine ces développements ont-ils pu atteindre les premiers projets et les premières expériences, sans prétendre dépasser ce que des documents, qu'on s'attacha du moins à recueillir parmi les moins vulgarisés, pouvaient immédiatement révéler (1).

(1) Le nombre de ces documents et leur valeur le plus souvent toute spéciale au point sur lequel ils sont invoqués nous a déterminé à ne pas donner, de cette étude, une bibliographie générale. La suite des notes, en effet, constitue dans l'ordre nécessaire cette bibliographie, dont une récapitulation distincte eût été, par conséquent, inutile.

# CHAPITRE PREMIER

**Principe et projets d'une représentation des intérêts aristocratiques dans une Chambre haute pendant la Révolution. — Leur échec. — Caractère de la division du pouvoir législatif sous le Directoire : le Conseil de Anciens.**

Ni les dates de la discussion et de la promulgation de l'acte constitutionnel d'août-octobre 1789, ni même celle du 17 juin, jour où les députés du tiers-état et quelques curés déclarent leur réunion *Assemblée nationale,* ne sauraient marquer le point de départ de notre étude. L'Assemblée nationale émane des États Généraux ; l'organisation, la convocation des Etats Généraux sont elles-mêmes précédées de discussions, d'événements dont la signification se développe progressivement depuis le vœu public et la formation des assemblées provinciales. C'est à l'origine de cette dernière institution qu'il nous faut remonter. Quel sera, dans ces assemblées, le nombre des représentants du tiers, proportionnellement à celui des délégués des deux autres ordres ? Comment seront recueillis les suffrages ? Voilà les premiers termes d'un débat où se passionne

l'opinion mécontente, incertaine devant les survivances édictées et les transformations sociales soudain révélées, disciplinée par les publicistes, déchaînée par le gouvernement lui-même (1). Aux deux théories adverses, celle de la division tripartite des assemblées, et celle de la confusion des ordres, s'oppose bientôt une nouvelle conception qui ne reconnaît plus dans la nation que deux corps distincts, les oppose seuls dans les provinces, et aboutira à proposer la formation de deux Chambres dans les États Généraux et dans l'Assemblée Nationale, l'une de la noblesse ou des intérêts aristocratiques, l'autre du peuple ou des communes.

L'origine de la discussion qui s'éleva en 1789 sur la question des deux Chambres doit donc être recherchée antérieurement à 1778 (2), si l'on veut connaître les doctrines répandues au jour où elle se précisa définitivement. Et si l'on est curieux d'indiquer, en passant, quel secours le pouvoir royal aurait pu trouver dans ce système dualiste, il faudra retenir divers incidents : la convocation des notables, la consultation des « corps savants » et des « personnes instruites », le projet d'une Cour plénière, qui nous semblent venir successivement donner à l'inquiétude publique la *réplique* de l'inquiétude gouvernementale en quête d'une puissance

(1) Arrêt du Conseil du 5 juillet 1788.

(2) Arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 : création de l'Assemblée du Berri.

politique aristocratique, d'un « corps intermédiaire », inhabile d'ailleurs à rien fonder sur les ruines de la noblesse où les rois se sont, depuis si longtemps, acharnés.

## I

Les États provinciaux qui subsistent à la fin du XVIII^e siècle présentent le modèle de conseils où chaque ordre délibère séparément. On y compte cependant deux exceptions : dans les États du Languedoc le nombre des députés du tiers égale celui des représentants des deux autres ordres ; les trois ordres délibèrent réunis ; en conséquence les suffrages y sont comptés par tête. Les États de Béarn, d'autre part, sont divisés non pas en trois, mais en deux corps : le *Grand Corps* et le tiers-état, nommé, depuis le XVII^e siècle, *Second Corps*. Le clergé, peu nombreux, s'est en effet allié à la noblesse. Il n'y en a pas moins trois ordres, mais qui se répartissent en deux chambres, entre lesquelles les *syndics* servent d'intermédiaires (1). L'exemple de cette institution très particulière ne semble toutefois avoir été d'aucune autorité dans les discussions ultérieures, tandis que celui des États du Languedoc y est communément invoqué. Fénelon, déjà, s'en est inspiré dans ses secrets *Plans de réformes*. Mirabeau, dans son *Mémoire*

(1) Cadier : *Les États de Béarn*, Paris 1883, p. 225.

*sur les Etats provinciaux* (1759), préconise de même la double représentation du tiers et le vote par tête (1). D'autres principes guident les économistes : Turgot, Dupont de Nemours, Le Trosne. La base de la représentation n'est plus, dans leurs projets (2), l'ordre, mais la propriété.

Necker qui demande l'expérience d'une assemblée où serait établi « un sage équilibre entre les ordres séparés ou confondus » (3), réalisera à la fois les conceptions des partisans de l'organisation des États du Languedoc, et, en partie, indirectement, le vœu de Turgot. L'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778, qui crée la première assemblée provinciale, dans le Berri, fixe pour les représentants du tiers un nombre double (vingt-quatre) de celui des délégués du clergé et de la noblesse (4). Les mêmes principes sont adoptés avec une fortune

---

(1) « Les distinctions entre les ordres ne seront que de déférence et nullement d'autorité absolue. »

(2) Turgot : *Sur les municipalités à établir en France*. 1776, mémoire qui, d'après Léonce de Lavergne (*Journal des économistes*, mars 1870), serait l'œuvre de Dupont de Nemours. Le Trosne. *De l'Administration provinciale....* 1779.

(3) Mémoire au Roi, 1778.

(4) Le nombre des délégués du clergé fut ensuite ramené de 12 à 10 et celui des délégués de la noblesse fut porté de 12 à 14. Semblable infériorité de proportion de la représentation du clergé dans les autres assemblées.

« Les partisans exclusifs de l'ancien régime, dit Léonce de Lavergne, s'élevèrent contre le mélange des ordres et la double

diverse dans le Dauphiné, dans la Haute-Guyenne, dans la généralité de Moulins (1).

La confusion des trois ordres est aussi de principe dans le projet d'édit de Calonne. Et si l'Assemblée des notables réussit à le faire provisoirement échouer, si la reine obtient le renvoi de son auteur, si le *Bureau de Monsieur* « estime que la confusion des rangs présenteroit les conséquences les plus fâcheuses pour l'uti-

---

représentation du tiers ; les novateurs blâmèrent la conservation des ordres et le nombre accordé aux représentants des deux ordres privilégiés. Ces deux opinions se réfutaient... On peut se faire une opinion assez exacte de l'état de la propriété avant 1789, en divisant le sol national en cinq portions à peu près égales, une possédée par la couronne et les communes, une par le clergé, une par la noblesse, une par le tiers-état et une par le peuple des campagnes. Or, les assemblées provinciales devant représenter avant tout la propriété, il était assez naturel que les différentes classes de propriétaires y parussent dans la même proportion que sur le sol, c'est-à-dire, déduction faite des domaines de l'Etat et des communes, le clergé pour un quart, la noblesse pour un quart, et le tiers état, qui comprenait la bourgeoisie et le peuple, pour la moitié. On revenait ainsi par une autre voie à l'idée de Turgot.... » *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, Paris, édit. de 1879, p. 19.

Sur la tendance à élever les conditions de propriété pour l'éligibilité dans l'ordre de la noblesse de l'assemblée du Berri, et à forcer ainsi la petite noblesse à se confondre avec le tiers comme cela avait eu lieu en Angleterre, *id.*, p. 40-41.

(1) V. de Lavergne, *op. cit.*, et comte de Luçay : *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI*. Paris, 1857.

lité et la tranquillité des assemblées (1) », si cinq autres bureaux émettent de semblables opinions, ne faut-il point cependant insister sur l'observation du *Bureau de Monseigneur le comte d'Artois*?

« 1° *On considère la nation comme étant composée* « *seulement de deux Ordres*, la Noblesse qui comprend « le Clergé, et le Peuple ; et l'on demande que la Prési- « dence soit exclusivement réservée à l'Ordre supé- « rieur, et indistinctement applicable à l'une ou l'autre « de ses classes.

« 2° On propose que dans les Assemblées paroissia- « les, de districts et provinciales, *la Noblesse comprenant* « *le Clergé*, ainsi qu'il vient d'être dit, ait une séance « qui la distingue des non Nobles..... » (2).

Ni l'opposition des Notables, ni le renvoi de Calonne ne servent cependant de rien. Brienne emprunte au plan de son prédécesseur, le vote par tête, la confusion des ordres (3) : et l'édit de 1787 promulgue enfin le vœu de Fènelon, de Mirabeau et de Turgot.

En fait, si ces institutions appartiennent par la formule de l'édit, au même type, grande est la diversité dans les rapports des trois ordres. L'opposition au pouvoir royal qui, dès l'abord, semblait avoir confondu la

(1) *Observations présentées au Roi par les Bureaux de l'Assemblée des Notables, sur les Mémoires remis à l'assemblée ouverte par le Roi, à Versailles, le 23 février 1787*. Versailles, 1787.

(2) *Ibid.*

(3) V. Annexe 1.

noblesse, le clergé et le tiers dans une entente périlleuse pour la royauté, n'empêche cependant pas que des divergences et de violentes discordes parfois se propagent. Les discours d'ouverture des sessions renchérissent, il est vrai, sur l'harmonie dont on se flatte. Dans la généralité de Châlons, le tiers état se fait en partie représenter par des nobles ; et où trouver du pacte qui les unit un exemple plus significatif que celui des événements du Dauphiné ? Mais, ailleurs, dans les Assemblées du Maine et de l'Anjou, de la généralité de Caen, dans les États de Franche-Comté, de Bourgogne, de Bretagne surtout, l'hostilité éclate (1) ; et Mirabeau, bientôt exclu de l'Assemblée de la noblesse des États de Provence, proclame la gloire de Marius « moins grand pour avoir exterminé les Cimbres que pour avoir abattu dans Rome l'aristocratie de la noblesse. »

Des trois systèmes qui s'étaient trouvés en présence, et dont le premier préconisait la division des trois ordres, le second leur formation en deux corps, le troisième leur confusion en un seul, ce dernier l'emportait donc. Mais si, d'une part, le succès du principe de la confusion des représentants des trois ordres dans les assemblées provinciales semble devoir contribuer, en quelque mesure, au triomphe prochain des futurs partisans de l'unité d'assemblée dans les États Généraux et dans l'Assemblée nationale, la lutte entre les trois

(1) De Lavergne, *op. cit.*, p. 120 et suiv.

ordres, d'autre part, tend à se transformer en une opposition de deux classes, opposition dont l'expression politique pourrait bientôt s'affirmer par la constitution de deux Chambres. Cette transformation n'est pas l'effet d'un rapprochement entre la petite noblesse et la bourgeoisie selon ce qui avait eu lieu en Angleterre et aurait peut-être pu être alors, lentement, progressivement déterminé en France si l'on y avait fondé la représentation sur la propriété ; elle n'est pas l'effet non plus d'une alliance entre la haute bourgeoisie qui, tout d'abord, y avait été fort encline, et la noblesse ; mais elle se produit parce que l'ordre du clergé, de prééminent qu'il était, se trouve poussé dans celui de la noblesse par la volonté des gentilshommes et des hauts prélats. Quand le bas clergé se sera lui-même séparé de ces prélats et porté vers le tiers, il n'y aura plus désormais que deux ordres en présence : la question des deux Chambres pourra être dès lors nettement posée et résolue.

Mais pour que cette solution ait chance d'être favorable aux nobles il faudra que la noblesse dispose d'un pouvoir aristocratique. Ce pouvoir, la royauté, dès le règne de saint Louis, s'est attachée à le détruire. A l'heure où, repentante, elle en pourrait restaurer quelque élément, les privilégiés, par leur opposition d'abord, puis par leur indifférence, en empêchent la décision. Et si c'est aggraver la déchéance de la noblesse que de mettre en contradiction, aux yeux de tous, comme fera

ce débat, l'énergie politique qui lui serait nécessaire et la vaine obstination par où elle résiste, c'est la précipiter encore que d'évaluer ce pouvoir non plus en raison de ses privilèges, — purement honorifiques pour la plupart — mais en raison de ses propriétés qui, dès longtemps diminuées par les morcellements et les ventes, sont chaque jour plus sérieusement menacées et dans la consistance de leurs fonds et dans les éléments et le chiffre de leurs revenus (1).

Le gouvernement, qui ne peut s'appuyer ni sur le tiers, ni sur l'aristocratie, semble chercher laborieusement un corps intermédiaire, tout au moins occasionel.

(1) « Les deux derniers systèmes (ceux de Turgot et de la Trosne), diffèrent essentiellement de celui du marquis de Mirabeau ; leurs principes rompent presque complètement avec le passé ; à l'antique distinction des ordres, ils tendent à substituer une aristocratie nouvelle, celle de la fortune ; symptôme de la transformation sociale qui va s'accomplir, ils seront jusqu'à un certain point reconnus et consacrés par l'Assemblée constituante en 1789. » (Luçay, *op. cit.* p. 156.) Tocqueville signale de même que le projet de Turgot est à la fois démocratique ou du moins anti-nobiliaire, puisqu'il n'introduit les nobles et les prêtres dans l'assemblée municipale que comme notables et ne leur donne aucun rôle à part, et aristocratique — puisqu'il fait reposer tous les droits sur la fortune seule et tient le cens très haut (600 livres de revenus) (*Mélanges*). Les conditions de cens exigées par les édits de 1788 témoignent des mêmes idées.

N'est-ce point sous cet aspect qu'on peut considérer les deux convocations de ces Notables (1787-1788) qui forment une assemblée éminemment aristocratique, puisque auprès des 7 princes, des 39 nobles, des 12 membres du Conseil du roi, des 11 membres du clergé, des 33 parlementaires, des 4 conseillers à la Cour des comptes et à la Cour des aides, et du lieutenant civil, — 4 parmi les 12 députés des pays d'États viennent seuls représenter vraiment le tiers (car les 25 chefs municipaux des villes qu'on y compte également sont en réalité des fonctionnaires royaux « nobles, anoblis, ou cherchant à l'être) (1) ». C'est une aristocratie bien large sans doute que celle des « corps savants » et de « toutes les personnes instruites » appelées par l'arrêt du Conseil du 5 juillet 1788 à donner leur avis sur la convocation et la composition des futurs États Généraux. Mais que signifie cet appel à une certaine opinion sinon le besoin de s'assurer quelque part un appui dans la nation? Et ne sommes-nous pas autorisé à tirer argument du projet de cette Cour plénière « qui causa tant d'indignation au Peuple François » que la peur en subsiste encore l'an d'après (2)? De cette Cour plénière qui, surgie de l'imaginaire *constitution* primitive de la

(1) Chérest. *La France sous l'ancien régime*, Paris 1884, t. I, p. 13) et suiv.

(2) « Comme on doit se prémunir contre la malignité, j'observerai qu'il faudroit avoir beaucoup d'ignorance et de mauvaise foi pour trouver une ressemblance entre cette première Chambre

monarchie pour remplacer les Parlements par une sorte de Parlement unique, n'est nullement une survivance, mais la restitution féodale, à peine modifiée (1), « selon les expressions mémorables de Philippe de

---

et la *Cour Plénière*, projetée dans le mois de Mai 1787, qui causa tant d'indignation au Peuple François. Les circonstances et notre situation actuelle ne permettoient pas de rapprocher exactement en France la première Chambre de la Chambre Haute d'Angleterre. Mais comment la comparer avec la *Cour Plénière?* Elle ne seroit créée qu'après la réforme des principaux abus et le rétablissement de la liberté publique. Elle ne pourrait la détruire ; tandis que la *Cour Plénière*, entièrement formée de membres choisis par l'autorité royale et dans sa dépendance immédiate, aurait été l'unique dépositaire des droits de la nation, et n'aurait eu d'autre pouvoir que celui de les sacrifier au despotisme. »

Mounier. *Nouvelles observations sur les États généraux de France*, 1789, p. 274.

(1) Les dispositions nouvelles prescrivaient : l'entrée d'un certain nombre de membres du Parlement (à mesure que, par ordre d'ancienneté, ils siégeront à la grand'-Chambre, laquelle en son entier fera partie de la Cour plénière) ; et, en outre, un député de chaque Parlement du royaume.

La Cour plénière devait donc être composée : « du chancelier ou garde des sceaux ; de la grand'Chambre de la Cour du Parlement de Paris, dans laquelle prendront séance les princes du sang, les pairs, les deux conseillers d'honneur nés ; du grand aumônier ; du grand maître de la maison royale ; du grand chambellan ; du grand écuyer ; de deux archevêques ; de deux évêques ; de deux maréchaux de France ; de deux gouverneurs et de deux lieutenants-généraux des provinces ; de deux chevaliers

Valois et de Charles-le-Sage » (1), du « consistoire des féaux et des barons, de la Cour du baronage et des pairs, du Parlement universel, de la justice capitale de la France, de la seule image de toute la justice du royaume et du principal conseil des rois » ? De cette Cour plénière qui, selon l'aveu qu'en fera le Conseil du roi lui-même, dans l'arrêt qui en rapporte la malheureuse innovation, changerait aux yeux du royaume *la monarchie en aristocratie* (2) ?

## II

Les questions du vote par ordre ou par tête et de la simple ou double représentation du tiers reparaissent

---

des ordres royaux ; de quatre autres personnages qualifiés de notre royaume ; de six conseillers d'Etat, dont un d'église et un d'épée ; de quatre maîtres des requêtes ; d'un président ou conseiller de chacun des autres Parlements ; de deux conseillers de la Chambre des Comptes et de deux conseillers de la Cour des aides de Paris. »

« Dans la vue de composer notre Cour plénière de la manière la plus propre d'inspirer à nos peuples une confiance universelle, dit l'édit, nous y appelons des membres choisis dans les premiers ordres de l'Etat. » (*Archives Parlementaires*, 1re série, t. II, p. 312 et suivantes.)

(1) *Discours du garde des sceaux pour annoncer l'édit du roi portant rétablissement de la Cour plénière*. *Arch. Parl.* 1re série, t. I, p. 299.

(2) Arrêt du Conseil du Roi du 28 juin. *Arch. Parl.* 1re série, t. I, p. 353.

dès qu'il s'agit de la formation des États généraux. Timidement alors, le projet de séparer l'Assemblée en deux Chambres, à l'imitation de celles qui composent le Parlement britannique est avancé par quelques-uns, puis bientôt, vanté avec une grande force, discuté jusque dans les États et dans le Conseil du roi. Est-ce seulement un « mode d'opiner » qui forme l'objet de ces discussions? Non pas; c'est déjà la Constitution tout entière; c'est, en même temps, la consistance nationale. Il est impossible de limiter une consultation que le roi lui-même a généralisée : « Cette fureur d'États généraux qui nous a pris comme un coup de pistolet, a exalté toutes les têtes... ; mais, vous diront les trois quarts des gens, j'ai lu et approfondi l'Esprit des Loix; j'ai fait mettre des notes sur le Contrat social; je possède la constitution angloise comme mes fables de La Fontaine.... » (1). Surtout cette convocation elle-même est, malgré l'antiquité de l'usage tout à coup restauré, révolutionnaire en quelque sorte par les désaccords, par les contradictions entre l'État ancien et l'État moderne qu'elle révèle; et c'est là l'une des causes majeures de cette fièvre d'idées qu'elle provoque (2).

(1) *Je ne suis point de l'avis de tout le monde*, brochure anonyme, s. l. 1789, p. 9.

(2) « A l'époque des États généraux, dit Necker, je ne sais si personne avoit encore réfléchi mûrement sur les diverses conséquences du rétablissement de cet antique usage au milieu d'un siècle nouveau... On étoit alors séparé par un long inter-

Le Parlement réclame « la forme de 1614 ». Des sept bureaux des Notables il n'en est qu'un dont l'*avis* recommande l' « égalité du tiers au nombre réuni de l'église et de la noblesse » (1). Encore cet avis n'est-il

---

valle des derniers États généraux, on n'avoit été préparé ni par une pensée graduelle, ni par aucune idée riveraine à étudier leur organisation, à en reconnoître le défaut... En politique comme en toute espèce de combinaisons dont les rapports varient, il n'y a plus de continuité lorsqu'on rétablit, pour des circonstances nouvelles, une Ordonnance oubliée, une législation de vieille date. On peut être alors plus remuant, plus systématique que si l'on adaptoit à ces mêmes circonstances un système absolument inconnu. L'identité du pays, l'identité de la nation, voilà l'uniformité dont tout le monde est frappé; et l'identité des lumières, de mœurs et de richesses, cette identité que le temps altère si fortement, cette identité néanmoins la plus forte de toutes, échappe souvent à l'attention, parce qu'elle ne s'offre point de même manière au jugement et à la perception de nos sens...

« La forme, la composition des États, tant qu'ils furent subordonnés à l'ascendant et à l'autorité du gouvernement, durent paroître d'une faible importance, et l'étoient en effet. *Mais les causes qui avaient entretenu cette dépendance n'etoient plus et un changement d'une si grande conséquence exigeoit peut-être à lui seul de nouvelles combinaisons et de nouvelles pensées...* » *De la Révolution Française*. Paris 1797. t. I. p. 112.

(1) « MOTIFS : Les trois ordres doivent certainement demeurer tous distincts; mais, quoique l'intérêt personnel bien entendu se confonde nécessairement avec l'intérêt général, il y a une foule d'occasions où les rapports qui les unissent ne sont pas facilement aperçus. Il arrivera donc, surtout en matière d'im-

pris qu'à la majorité de 13 voix contre 12. La lutte, au reste, est dans l'Assemblée partout assez vive, pour que les princes du sang s'y jettent par un fâcheux *Mémoire* qui invoque l'autorité des précédents, et des considérations d'utilité générale en faveur du maintien des anciennes procédures.

Or le tiers état s'affirme déjà « société complète » : « le reste est une superfétation inutile : non seulement les nobles ne doivent pas être les maîtres, ils auront à peine le droit d'être des citoyens (1). » De son côté, la noblesse d'abord empêchée de combattre des idées auxquelles elle n'avait pas fait médiocre fortune naguère, se défend peu et mal : « Nul (parmi les privilégiés) dit Tocqueville, n'avait recherché de quelle manière une aristocratie peut justifier ses privilèges aux yeux du peuple. Ce qu'il fallait dire pour montrer comment seule elle peut préserver le peuple de l'oppression du pouvoir royal et de la misère des révolutions, de

---

pôts, qu'un intérêt commun associera les deux premiers ordres et les opposera à l'intérêt du troisième.

« Alors, malgré la *distinction constitutionnelle* des trois ordres, *il n'y aura que deux intérêts :* celui des privilégiés et celui des non privilégiés ; alors, si l'égalité numérique des représentants de chaque ordre a lieu, il existera une lutte inégale et par conséquent injuste, celle de deux contre un. » (*Arch. Parl.*, 1re série, I, p. 487.)

(1) Rabaut Saint-Etienne. *Considérations sur les intérêts du tiers*, fin de 1788.

telle sorte que les privilèges, établis en apparence dans l'intérêt seul de celui qui les possède forment la meilleure garantie qui se puisse rencontrer de la tranquillité et du bien-être de ceux mêmes qui n'en jouissent pas : ils l'ignoraient... Au lieu de cela, ils parlent de services qu'ont rendu leurs pères il y a 600 ans, du respect superstitieux qui est dû à un passé qu'on abhorre, de la nécessité d'une noblesse pour tenir les armes en honneur et maintenir la tradition du courage militaire ».

C'est dans les nombreuses brochures publiées en 1788 et en 1789, qu'il faut rechercher l'opinion des divers partis en présence. Les unes réclament le maintien de la division traditionnelle des ordres ; d'autres proposent les deux solutions naturellement conjointes du doublement de la représentation du tiers et de l'unité d'assemblée ; d'autres enfin la constitution de deux Chambres. Si les arguments en faveur de ce nouveau plan s'assurent déjà si nombreux et si nets, l'avantage en provient pour une part de la durée d'une discussion commencée dès avant 1778 ; mais il doit être attribué surtout à ce fait que les constitutions anglaise et américaines sont depuis quelques années peu étudiées sans doute, mal connues assurément, mais passionnément et éloquemment admirées. On est loin du sentiment de Bossuet qui s'étonnait que « puisque les habitants de

l'île la plus célèbre du monde, tirent leur origine des Gaules, les Merciens, les Danois et les Saxons aient tellement corrompu en eux ce que nos pères leur avaient donné de bon sang », et de celui de la Bruyère qui affirmait dans le portrait de Lycidas (Guillaume III) que « ces Pictes, ces Saxons et ces Bataves ne sont que des esclaves ». Déjà la Régence était revenue à l'admiration qu'avaient Sully et, bien avant lui, Commynes touchant ce royaume d'Angleterre « selon mon adviz » celui « où la chose publicque est mieulx traictée où règne moins de viollence sur le peuple ». Moins exclusif que Fénelon à qui la Chambre des lords eût suffi, tandis que la Chambre des communes « gâtait tout », Voltaire avait célébré les trois pouvoirs et ce gouvernement tout entier « auprès duquel la République de Platon n'est qu'un rêve », — à quoi l'on ne saurait contredire, — tantôt en charade (1), tantôt en pro-

(1) « Aux murs de Westminster, on voit paraître ensemble
Trois pouvoirs étonnés du nœud qui les rassemble,
Les députés du peuple et les grands et le roi.
Divisés d'intérêts, réunis par la loi.
Tous trois membres sacrés de ce corps invincible
Dangereux à lui-même, à ses voisins terrible ;
Heureux lorsque le peuple instruit de son devoir,
Respecte autant qu'il doit le souverain pouvoir
Plus heureux lorsqu'un roi doux, juste et politique
Respecte autant qu'il doit la liberté publique. »

*La Henriade*, chant I, *in fin.*

phétie (1) et tantôt sur un mode d'érudition ironique (2). — « Pour moi, faible et malheureuse créature que je suis, écrit M^lle de Lespinasse, si j'avais à renaître, j'aimerais mieux être le dernier membre de la Chambre des Communes, que d'être même le roi de Prusse. Il n'y a que la gloire de Voltaire qui pourrait me consoler de ne pas être né Anglais » (3).

*L'Esprit des Lois*, au chapitre VI, traite de la constitution d'Angleterre; et, sans ce titre, sans les quelques

---

(1) « Il est à croire qu'une Constitution qui a réglé les droits du roi, des nobles et du peuple, et dans laquelle chacun trouve sa sûreté, durera autant que les choses humaines peuvent durer. Il est à croire que les États qui ne sont pas fondés sur de tels principes éprouveront des révolutions. »

*Lettres philosophiques*, lettre 69.

(2) « Les membres du Parlement d'Angleterre aiment à se comparer aux anciens Romains autant qu'ils le peuvent. Il y a un Sénat à Londres, dont quelques membres sont soupçonnés, quoique à tort sans doute, de vendre leurs voix à l'occasion, comme on faisait à Rome. Voilà toute la ressemblance. »

*Id.* lettre 9.

Ou encore Voltaire promène Amazan par l'Angeterre, il y rencontre un sénateur *albionien* : « Chacun sait que dès lors il y avait un Parlement, et qu'il s'appelait *Witenagemot*, ce qui signifie : l'*Assemblée des gens d'esprit*. »

(*La princesse de Babylone*, chap. XVII).

(3) V. de Rémusat, *L'Angleterre au dix-huitième siècle*. Paris, 1856. (Introduction.)

lignes de conclusion sur ce beau système « trouvé dans les bois », sans la note de Parelle qui avertit des emprunts faits au *Traité du gouvernement* de Locke, à lire les renvois aux constitutions de Venise, d'Athènes, de Lacédémone, de Byzance, de Crète, de Gnide, de la Hollande, aux cosmes, aux éphores, aux amymones, les citations d'Aristote, de Tacite, de Denys d'Halicarnasse, on pourrait croire que l'auteur propose à notre admiration et impose à notre politique la constitution idéale des îles Fortunées. — N'est-ce pas l'Utopie même aux yeux de Necker (1) ? « On le voit (le gouvernement « de la Grande-Bretagne), soutenu par des *colonnes « majestueuses, et dont l'imagination se sent frappée...* « Ici je vois les représentants du peuple.... Là, je « découvre ensuite un certain nombre d'hommes élevés « en dignité, non pour leur plaisir particulier, mais afin « qu'ils remplissent avec convenance une magistrature « utile à l'État, afin qu'ils servent de balancier à la « Chambre des communes, et peut-être encore plus « afin qu'ils entretiennent, au milieu de la nation, ces « idées d'égard et de respect, sans lesquelles un mo- « narque resteroit en dehors de tous les sentiments, de « toutes les pensées d'habitude et ne pourroit jamais se « maintenir. » Il ne remarque pas seulement dans cette constitution de quoi satisfaire sa philosophie : il y découvre de quoi même attendrir les âmes « sensibles ».

---

(1) *Révolution française*, t. II.

Et, adjurant l'Angleterre de se garder des révolutions, il l'apostrophe : « Vous donc, pays renommé dans les « fastes de l'histoire, vous dont la liberté sage a brillé « si longtemps au milieu des ténèbres d'un ignorant « esclavage... » Mais il admire également la Constitution américaine « admirable système et le seul conve- « nable, je le crois, à une vaste République démocratique. »

Les brochures ne sont pas moins enthousiastes :

« Le Sénat Anglois, formé de deux Sanctuaires, du « Sanctuaire où sont tous les Chefs de la Nation, et du « Sanctuaire où sont tous ses Représentans ; le Sénat « Anglois..... ; le Sénat Anglois, voilà le seul Sénat « qui ait trouvé la balance de la Législation (1). »

« Regardez l'Angleterre..... voyez le rôle qu'elle « joue dans le monde ; considérez sa puissance..... », observe Armand Guy de Kersaint (2), et Mignonnot professe :

« ..... C'est pour tous ceux qui, ayant quelque con- « noissance de la constitution angloise, la regardent, à « certains égards, comme un grand monument de sa- « gesse humaine ; c'est pour la multitude de ceux qui « ..... s'extasient ..... à tout propos, en parlant des An-

(1) *Mémoire pour le peuple françois, seconde édition corrigée et augmentée*, 1788.

(2) *Le Bon Sens*, par un gentilhomme breton, anonyme s. l. 1788.

« glois et de leur gouvernement, que je vais tracer l'or-
« ganisation du Parlement britannique, c'est-à-dire
« des États généraux de la nation angloise..... (1). »

A l'exemple de l'Angleterre Rabaut Saint-Étienne joint celui de l'Amérique :

« L'Angleterre nous apprendra à respecter les droits
« des hommes..... Elle nous fera connoître les éléments
« du Gouvernement le plus parfait qui ait été inventé
« par les hommes.

« Enfin il s'est élevé, dans le nord de l'Amérique,
« une Nation nouvelle à qui notre alliance et nos se-
« cours ont procuré l'indépendance..... C'est là où nous
« devons chercher des modèles ; c'est chez elle que
« nous devons étudier les Loix destinées à gouverner les
« hommes (2). »

De même Bergasse (3) :

« ..... Dans l'hypothèse des États généraux perma-
« nens vous ne pouvez, avec succès, ni délibérer par
« ordre ni délibérer par tête.

« Mais alors que faut-il donc faire? Ce qu'on fait
« ailleurs.....

---

(1) *Considérations intéressantes sur les affaires présentes*, par M. ***, 1788.

(2) *A la Nation Française : Sur les vices de son gouvernement ; sur la nécessité d'établir une constitution, et sur la composition des États généraux*, t. Ier, p. 28. Novembre 1788.

(3) *Lettre de M. Bergasse sur les Etats généraux*, 1789.

« Je remarque qu'en Amérique....., où aucune pré-
« rogative héréditaire ne distingue les individus ...., le
« Corps-législatif est partout composé de deux Cham-
« bres.....

« Je remarque qu'en Angleterre, où les prérogatives
« héréditaires existent comme chez nous, mais où l'on
« s'est aussi occupé de liberté, il faut trois volontés
« pour faire la loi : la volonté de la Chambre des Com-
« munes....., la volonté de la Chambre des Pairs.....,
« la volonté du Roi.....

. . . . . .

« Pourquoi ne nous conduirions-nous pas comme l'on
« a fait en Angleterre et en Amérique ?.....

« Nous aurions donc une Chambre haute ou une
« Chambre des Pairs, et cette Chambre, quant à pré-
« sent, seroit composée des Membres de la Famille
« Royale, des Princes du Sang, des Chefs des prin-
« cipales familles nobles de l'État et des Députés de
« l'Ordre Épiscopal..... Il n'y auroit d'élus, ainsi, dans
« la Chambre, que les membres du Clergé, qui, selon
« moi, ne devroient s'y trouver que dans la proportion
« d'un à trois avec les Membres de la Noblesse.

« Nous aurions donc une Chambre des Communes ou
« des Représentans de la Nation, et cette Chambre,
« quant à présent, seroit composée des Membres élus
« dans la Noblesse qui ne jouiroient pas du privilège de
« la Pairie, dans le Clergé du second Ordre, et dans la
« classe nombreuse du Tiers État, de telle façon que la

« Noblesse y seroit plus nombreuse que le Clergé et que « le tiers état y seroit plus nombreux que le Clergé et « la Noblesse réunis..... »

Et le marquis de Villette organise déjà toute une *nobility* nouvelle dont la formation d'une sorte de Chambre des Lords lui révèle le moyen (1).

De l'autorité de telles convictions veut-on quelque preuve ? On la trouvera dans l'énergie même des protestations qu'opposent les partisans de l'unité d'assemblée.

Contre le système de deux Chambres, en soi, l'un objecte qu'il susciterait des troubles, qu'il soulèverait « des germes de destruction » : qu'il favoriserait l'esprit de domination et, par conséquent, le règne de l'inégalité. L'orgueil de la haute noblesse se nourrit de l'espérance de n'être plus confondue dans la « foule des gentilshommes », dit un autre. La nécessité où l'on serait, d'après Morris, de donner aux nobles quelque portion de l'autorité nationale n'est pas pour concilier beaucoup d'esprits à ce projet. Et on ajoute qu'y ayant trois ordres, il faudrait en réalité constituer trois Chambres, d'où mille retards et d'incessantes contradictions.

S'agit-il de la Constitution anglaise ? Le danger ne

(1) « Anéantir le préjugé féodal qui interdit au Noble la ressource du Commerce... L'aîné d'une ancienne famille siégeroit à la Chambre des Pairs, tandis que l'on verroit des cadets à la tête d'une maison de banque... »

*Mes cahiers*, par le Marquis de Villette, Senlis, 1789.

serait pas seulement dans une Chambre aristocratique; la Chambre des communes s'ouvrant en réalité à trois ordres (dont la moyenne et la petite noblesse et le bas clergé) serait remplie de gens qui auraient un intérêt contraire à celui du tiers. La Chambre des Lords est la dernière forteresse de l'aristocratie, proclame une brochure, accusation que ne saurait atténuer cette autre observation : c'est une ruine illustre. Et le rationaliste Sieyès découvre un argument plus puissant encore pour en détourner tout esprit philosophique : elle est une œuvre de hasard et de circonstances; au lieu d'un modèle ancien il convient, puisqu'on connaît le type idéal du beau et du bon, de réaliser ce type en dehors de toute contingence. Sieyès, d'ailleurs, n'a pas manqué d'avertir du danger de *naturaliser* cette constitution, et le gouverneur Morris conclut excellemment : « Ils veulent une Constitution américaine, sans réfléchir qu'ils n'ont pas de citoyens américains pour porter cette Constitution » (1).

Proposé d'abord en manière de simple conseil (2), ce principe se trouve bientôt dogmatisé. Rabaut Saint-

---

(1) Voir pour tous ces arguments, *Annexes*. II.

(2) « ... Si vous craignez sérieusement cet inconvénient (du vote par tête et sans distinction d'ordre), le remède est facile : partagez d'abord la Nation en deux Chambres indépendantes l'une de l'autre, qui aient une égale prépondérance. »

*Modestes observations sur le Mémoire des Princes, faites au nom de 23 millions de citoyens français*. 1788.

Etienne l'établit nettement (1), et Kersaint le promulgue en tête des « Principes constitutifs d'une monarchie tempérée » (2). Il résulte, pour beaucoup, de l'analogie de

---

(1) VIe Principe. — *Les États généraux doivent être divisés en deux Chambres ; sans cette division, il n'y aura jamais de balance entre les Ordres,*

« ... l'une, composée du Clergé et de la Noblesse, sera la Chambre du premier Ordre ; l'autre, celle du Tiers-État, du second Ordre.

*A la Nation Française....*, p. 64.

(2) Article Premier

« Arrêté que pour l'avenir, c'est-à-dire à la prochaine session, les États généraux devront se former en deux Chambres, dont l'une, sous le nom de Cour-Supérieure, sera composée des Nobles titrés (*a*), des Pairs-Ecclésiastiques, de 20 Évêques ou Archevêques, de deux Magistrats principaux de chaque Parlement, et de six du Parlement de Paris, de quatre Conseillers d'État ; et dans l'Ordre Militaire, des Maréchaux de France, et des Vices-Amiraux.

Article II

« Arrêté que la seconde Chambre sera composée de Députés-Propriétaires, élus librement suivant la forme et la proportion qui sera indiquée ci-après, et que cette seconde Chambre s'appellera l'Assemblée du Peuple ; et le concours des deux Chambres en présence du Roi, les États généraux. »

Le *Bon Sens*, par un gentilhomme breton, 1788.
(Armand Guy de Kersaint)

Mêmes principes affirmés dans le *Rubicon, par l'auteur du Bon Sens*, janvier 1789.

(*a*) C'est-à-dire des ducs.

composition qui existerait entre les deux premiers ordres et de la communauté de leurs intérêts (1). Une so-

---

(1) (*a*) « Les deux ordres supérieurs sont... composés d'individus qui ont les mêmes intérêts, comme grands propriétaires, comme privilégiés, et comme sortant tous aujourd'hui d'une même souche (l'ordre de la noblesse). Que l'on réunisse ces deux ordres, que l'on en fasse un seul ordre, et de cette opération si simple, si naturelle, si conforme à la raison, il en naîtra, sans secousse, sans violence, sans blesser les prérogatives légitimes et les véritables intérêts des classes supérieures; il en résultera, dis je, le bonheur de la nation... et une constitution solide, sage, et véritablement monarchique.

« ... J'ai proposé... de réunir les deux ordres supérieurs en un seul ordre; d'y admettre comme représentans-nés de la nation, les Pairs laïques et ecclésiastiques, et le reste des prélats et de la noblesse, titrée ou non titrée, par élection, et de composer l'ordre inférieur des représentans du peuple élus librement; en un mot, j'ai proposé, à quelques nuances près, qui tiennent à nos préjugés, la même organisation qui a lieu, avec tant de succès dans les États généraux de la nation angloise... »

*Considérations intéressantes sur les affaires présentes*, par M*** (Mignonnot, ancien commissaire des guerres). Londres et Paris, 1788.

(*b*) « Il seroit peut-être utile de recourir à l'exemple de la législation angloise.

« ... la position des choses nous donne précisément ce qu'il nous faut, ne réformons point inutilement. En effet, la Constitution Monarchique, telle que nous l'avons, doit être soutenue par deux Corps de forces égales. On trouve ces deux forces suffisantes dans les deux Corps que nous avons présentés; d'abord

solution plus radicale consisterait à déclarer que le clergé n'étant pas un ordre dans l'État, mais un « Corps »

---

un seul dans les deux parties, appelées Clergé et Noblesse, qui réellement ne composent qu'un Corps, et forment nécessairement le premier Ordre en général, sauf la division entr'eux, pour ce qui concerne les intérêts particuliers du Clergé... Ainsi, voilà donc vraiment le premier Ordre divisé en deux parties.

« Le second Corps est le Tiers État... il forme nécessairement le deuxième Ordre.

« Ces deux Ordres ayant le pouvoir législatif, réunis avec le Roi muni du pouvoir exécutif et sanctionnel, constituent évidemment le Gouvernement Monarchique. Il paraît le plus simple et il est réellement le plus convenable à la tranquillité de tous. »

*Prenez-y garde, françois, le temps presse*, par M. Morel, ancien contrôleur des rentes..... Paris, 1789.

(*c*) « Il faut :

« 4° Déterminer si les Députés des trois Ordres seront réunis dans une seule Assemblée, ou s'ils seront partagés en deux Chambres.

. . . . . .

« Ainsi les États généraux ne doivent pas former trois Assemblées ; ils ne doivent pas non plus n'en composer qu'une seule...

« Mais l'intérêt commun des deux premiers Ordres les réunit naturellement ; qu'ils forment donc une Chambre particulière, et que le Tiers-État forme une autre Chambre, cette division nous paraît indispensable. »

*Réclamations du Tiers État et Supplique au Roi, novembre* 1788, br. anonyme, s. l.

seulement n'y doit pas être représenté (1) ; mais elle a peu de chances d'être acceptée, et Mgr de la Luzerne, évêque-duc de Langres, observe fort à propos qu'il faut opérer une division dans le clergé même, « la plupart des curés qui composeront au moins les trois quarts du clergé..... appartenant naturellement à l'ordre du tiers ». Noblesse et tiers, telles sont donc alors les deux masses inégales qui s'opposent aux yeux des publi-

---

(1) « ...il n'y a que deux Ordres dans l'État, la Noblesse et le Peuple, ou, sous une autre dénomination, les privilégiés et les non privilégiés ; donc, il ne doit y avoir que deux pouvoirs, que deux influences distinctes aux Assemblées nationales ; donc, le clergé est mal fondé dans ses prétentions, 1° parce qu'il n'est point un Ordre, mais un Corps dans l'État ; 2° parce que si on lui accordoit une voix comme Corps de l'État on ne pourroit refuser la même faveur aux autres Corps, ce qui seroit très impolitique ; 3° parce que ne comparoissant aux Assemblées Nationales que pour la défense de ses privilèges temporels, qui sont les mêmes que ceux de la Noblesse, il seroit absurde de l'en séparer...

« ... Il n'est donc que deux Ordres dans l'État, il n'est donc que deux intérêts ; il ne doit y avoir que deux Chambres...

*Solution du problème des Trois Ordres*, correspondance de l'abbé de Saint-S*** et de l'évêque de P***, 1789.

Dans le même sens : *Chacun son mot, ou Idées sur l'ordre du clergé*. A Rome, 1789.

cistes, et entre lesquelles on prétend assurer l'équilibre. Une Chambre exclusivement populaire étant instituée par presque tous les partisans du dualisme, la Chambre haute doit nécessairement, dans leurs vues, présenter un intérêt différent et défendre les privilèges de la noblesse, car ils sont essentiels à la vie de l'État. Qu'on décide la création d'une assemblée unique; les intérêts de la noblesse n'y seront pas représentés et défendus : ses distinctions, ses prérogatives ne tarderont pas à être abolies; elle perdra ses droits et ses propriétés. La noblesse étant abolie, il ne restera que deux forces en présence : celle du peuple et celle du roi. Dès lors, ou la masse l'emportera sur le souverain, et transformera la monarchie en démocratie, ou elle se divisera, s'affaiblira, et l'autorité du roi fera dégénérer la monarchie en despotisme. La noblesse est donc nécessaire. Et, comme elle n'aurait aucune étendue, aucune influence, aucune réalité, sans ses distinctions, ses prérogatives et ses droits particuliers, il faut donc lui donner le moyen de les défendre, c'est-à-dire instituer une Chambre haute en face du pouvoir royal et de la Chambre basse (1).

Un second système de composition de la Chambre haute doit être signalé : la fortune n'en sera pas médiocre sous le Consulat, sous l'Empire, durant la monarchie de Juillet. L'abbé Robbin se propose de for-

(1) V. Annexes, III.

mer cette assemblée de fonctionnaires : gouverneurs ou autres représentants du roi dans les provinces, prélats, députés des cours souveraines du royaume, maires de toutes les capitales (1).

Et Mounier concilie cette opinion aux vues plus communes, joignant aux princes du sang, au chancelier, aux pairs héréditaires, aux maréchaux de France, à un certain nombre de membres du clergé et de la noblesse élus dans les diverses parties du royaume, dans une certaine mesure, avec une certaine autorité, et pour certains cas, des députés des Cours supérieures de justice, des conseillers d'État nobles ou non, ou tels autres agents publics (la noblesse et la pairie même restant d'ailleurs accessibles à tous les citoyens) (2). Mais il se défend de rien prétendre édifier déjà. Une Constituante où se pénétreront les trois représentations distinctes est préalablement nécessaire. C'est à cette assemblée unifiée qu'incombera le soin de *former les trois pouvoirs :* précaution sans doute optimiste puisqu'elle s'accompagne

(1) « Je voudrois qu'elle ne fût composée que d'officiers publics occupant les principales places de la nation, portés par là à connoître mieux toutes les différentes branches d'administration, à mieux montrer ses ressources et ses abus. »

*Histoire de la Constitution de l'Empire françois* ou *Histoire des États généraux, pour servir d'introduction à notre Droit Public*, Londres-Paris, 1789.

(2) *Nouvelles observations sur les États généraux de France*, par M. Mounier, secrétaire de la province du Dauphiné, 1789.

de cet espoir : que l'*usage immémorial* ne prévaudra pas, ce dont chacun est encore loin d'être assuré (1).

La théorie des deux Chambres est donc désormais fondée. En fait, sous la poussée des événements, s'organise le conflit des privilégiés et des non privilégiés. La nécessité, l'urgence de deux assemblées législatives où se concentrent les forces, les désirs, les résistances sont soutenues par un grand nombre de publicistes. La part qu'il faut attribuer dans le mouvement des esprits à l'autorité des exemples de la constitution anglaise, de la constitution fédérale des États-Unis et de certaines constitutions particulières de ces États a été signalée plus haut. Les traités de Delolme, de Livingston et de Blackstone n'avaient pas peu contribué à en faciliter l'étude au moins approxi-

---

(1) « On voudroit que le clergé et la noblesse ne formassent qu'une seule Chambre, à l'exemple de la Chambre haute du Parlement d'Angleterre. En effet, s'il étoit possible de réunir les deux premiers ordres pour leurs délibérations, la marche des affaires, sans être précipitée, seroit moins ralentie, mais cette réunion désirable est contraire à un usage immémorial, et personne n'a le droit de l'ordonner; il faudroit qu'elle fut inspirée par l'esprit public qui, peut être, n'est pas encore assez formé parmi nous... »

En note p. 25-26 dans : *Aux trois ordres de la nation,* avec l'épigramme : *O fortunatos nimium, sua si bona norint!* br. an. s. l. ni d.

mative (1). Mais ce qu'il importe de marquer maintenant, c'est que toutes ces brochures propagent l'écho de la voix de Montesquieu. Il y aurait naïveté à prétendre une fois de plus montrer en lui l'un des grands acteurs invisibles de la Révolution. Toutefois la lacune serait trop considérable si l'on négligeait de citer ici les principes qui, consignés dans l'*Esprit des Lois*, ont été et seront repris, commentés, développés sans cesse et resteront longtemps les articles de foi des catéchumènes de la politique monarchique. Puis, peut-être, l'occasion est-elle heureuse à saisir de rapprocher ces textes et de défendre, d'aventure, l'auteur de s'être en l'espèce contredit (2) ?

---

(1) Une traduction française de l'*Examen du gouvernement d'Angleterre comparé aux institutions des États-Unis*, de Robert Livingston parut en 1789 avec des notes de Dupont de Nemours, de Condorcet et de Gallois. La *Constitution d'Angleterre* de Delolme avait été publiée dix-huit ans plus tôt (Amsterdam 1771).

(2) Consignant deux opinions de Montesquieu : « Elle (l'aristocratie) doit être héréditaire » (l. XI, ch. VI), et : « l'extrême corruption est quand elle le devient » (l. VIII, ch. V), M. Emile Faguet fait observer : « Ceci n'est pas une contradiction de « Montesquieu, c'est une contrariété des choses mêmes. L'héré- « dité fonde l'aristocratie parce qu'elle fonde une classe compé- « tente, elle ruine l'aristocratie parce qu'elle fait une classe d'où « les compétences isolées sont exclues. Elle fait du corps aris « tocratique un gouvernement très intelligent qui arrive vite à « n'appliquer son intelligence qu'à son intérêt. Dans la démo- « cratie manque l'intelligence des intérêts généraux, dans l'aris- « tocratie manque le souci des intérêts généraux. Et obéissant

« Les pouvoirs intermédiaires, subordonnés et dépen-
« dants, constituent la nature du Gouvernement monar-
« chique, c'est-à-dire de celui où un seul gouverne par
« des lois fondamentales... Ces lois fondamentales sup-
« posent nécessairement des canaux moyens par où
« coule la puissance : car s'il n'y a dans l'État que la
« volonté momentanée et capricieuse d'un seul, rien ne
« peut être fixe, et par conséquent aucune loi fonda-
« mentale.

« Le pouvoir intermédiaire subordonné le plus natu-
« rel est celui de la noblesse. Elle entre, en quelque
« façon, dans l'essence de la monarchie, dont la maxime

---

« à sa nature, qui est concentration du pouvoir, l'aristocratie
« tend à se faire de plus en plus restreinte jusqu'à n'être plus
« qu'aux mains de quelques-uns, dont le plus fort l'emporte ».

*Le dix-huitième siècle.* Montesquieu.

— Sans doute, mais ne conviendrait-il pas d'observer que le premier aphorisme est inscrit dans le fameux ch. VI, du livre XI, qui traite « De la constitution d'Angleterre », c'est-à-dire d'une constitution monarchique ; que le second intervient dans un chapitre qui traite tout au contraire « De la corruption du principe de l'aristocratie » ; qu'il s'en faut que Montesquieu fixe à la monarchie et à l'aristocratie les mêmes principes, les mêmes conditions [« Il ne faut pas que l'aristocratie prenne la nature et le principe de la monarchie... » (l. V, ch. VII)] ; et que, notamment, tandis qu'il préconise les substitutions, les retraits lignagers, les majorats pour les familles nobles, dans la monarchie, il les interdit dans l'aristocratie où, tout au contraire « tous moyens inventés pour perpétuer la grandeur des familles dans les États monarchiques, ne sauraient être d'usage... » (l. V, ch. IX et X).

« fondamentale est : « Point de monarque, point de « noblesse ; point de noblesse, point de monarque ». « Mais on a un despote » (l. II, ch. IV) (1).

*Pouvoir intermédiaire*, la noblesse est, en effet, d'une part, « portée à défendre le trône » (l. VIII, ch. IX) ; mais si « les puissances intermédiaires dépendantes ne veulent pas que le peuple prennent trop le dessus » (l. V, ch. IX), elles n'ont, d'autre part, de pouvoir populaire et stable qu'à condition de ne s'en pas trop éloigner : « Le principe de la monarchie se corrompt lorsque...

---

(1) Montesquieu poursuit (même chapitre) : « Abolissez dans une monarchie les prérogatives des seigneurs, du clergé, de la noblesse et des villes, vous aurez bientôt un État populaire, ou bien un État despotique... Comme le despotisme cause à la nature humaine des maux effroyables, le mal même qui le limite est un bien.

« Comme la mer, qui semble vouloir couvrir toute la terre, est arrêtée par les herbes et les moindres graviers qui se trouvent sur le rivage ; ainsi les monarques, dont le pouvoir paraît sans bornes, s'arrêtent par les plus petits obstacles et soumettent leur fierté naturelle à la plainte et à la prière. »

Et dans le ch. VII, l'honneur étant fixé pour ressort à la monarchie (ch. VI) :

« Le gouvernement monarchique suppose... des prééminences, des rangs, et même une noblesse d'origine. La nature de l'honneur est de demander des préférences et des distinctions : il est donc, par la chose même, placé dans ce gouvernement » ; si bien que : «... Les monarchies se corrompent lorsqu'on ôte peu à peu les prérogatives des corps ou les privilèges des villes » (l. VIII, ch. VI).

lorsqu'on ôte aux grands le respect des peuples... » (l. VIII, ch. VII) (1).

Il faut des rangs intermédiaires dans la monarchie ; mais il y faut aussi « un dépôt de lois » (l. II, ch. V). Ces lois devront travailler « à soutenir cette noblesse dont l'honneur est pour ainsi dire l'enfant et le père » et, notamment, la rendre héréditaire « non pas pour être le terme entre le pouvoir du prince et la faiblesse du peuple, mais le lien de tous les deux » (l. V, ch. IX). Or ce dépôt de lois ne pouvant « être que dans les corps politiques » (l. II, ch. V), si la monarchie idéale, — qui est la monarchie britannique, — reconnaît l'autorité d'un Parlement, l'aristocratie devra être représentée dans ce Parlement par une Chambre distincte, parce que sa conservation propre étant assurée, elle pourvoira à l'intérêt de la couronne et à l'intérêt du peuple entre lesquels sa mission la rend intermédiaire.

---

(1) « Les dignités, faisant partie de la constitution fondamentale, seraient plus fixes qu'ailleurs, mais d'un autre côté, les grands, dans ce pays de liberté (Angleterre), s'approcheraient plus du peuple ; les rangs seraient donc plus séparés et les personnes plus confondues » (l. XIX, ch. XXVII).

S'agirait-il même d'une aristocratie, c'est-à-dire d'un régime où « la souveraine puissance est entre les mains d'un certain nombre de personnes » (Rome-Venise), « la meilleure aristocratie » étant « celle où la partie du peuple qui n'a point de part à la puissance est si petite et si pauvre que la partie dominante n'a aucun intérêt à l'opprimer », « les familles aristocratiques doivent donc être peuple autant qu'il est possible. » (l. II, ch. III.)

« Il y a toujours dans un État des gens distingués par « la naissance, la richesse et les honneurs ; mais s'ils « étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient « qu'une voix comme les autres, la liberté commune « serait leur esclavage et ils n'auraient aucun intérêt à « la défendre, parce que la plupart des résolutions « seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation « doit donc être proportionnée aux autres avantages « qu'ils ont dans l'État, ce qui arrivera s'ils forment un « corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, « comme le peuple a droit d'arrêter les leurs.

« Ainsi la puissance législative sera confiée et au « corps des nobles et au corps qui sera choisi pour « représenter le peuple, qui auront chacun leurs assem- « blées et leurs délibérations à part, et des vues et des « intérêts séparés.

« Des trois puissances dont nous avons parlé (la puis- « sance législative, la puissance exécutive des choses « qui dépendent du droit des gens, et la puissance exé- « cutive de celles qui dépendent du droit civil), celle « des juges est en quelque façon nulle.

« Il n'en reste que deux, et comme elles ont besoin « d'une puissance réglante pour les tempérer, la partie « du corps législatif qui est composée de nobles est très « propre à produire cet effet.

« Le corps des nobles doit être héréditaire. Il « l'est premièrement par sa nature ; et, d'ailleurs, il « faut qu'il ait un très grand intérêt à conserver ses « prérogatives odieuses par elles-mêmes et qui, dans un « État libre doivent toujours être en danger.

« Mais comme une puissance héréditaire pourrait être « induite à suivre ses intérêts particuliers et à oublier « ceux du peuple, il faut que dans les choses où l'on a « un souverain intérêt à la corrompre, comme les lois « qui concernent la levée de l'argent, elle n'ait de part

« à la législation que par sa faculté d'empêcher, et non « par sa faculté de statuer. » (L. XI, chap. VI.)

Cette Chambre haute aura en outre des attributions judiciaires qui lui seront propres : elle jugera les grands qui « sont toujours exposés à l'envie », car « s'ils étaient « jugés par le peuple, ils pourraient être en danger « et ne jouiraient pas du privilège qu'a le moindre « citoyen dans un État libre, d'être jugé par ses pairs. » Elle jugera les citoyens qui, mis en accusation par la « partie législative du peuple « dans les Affaires publi- « ques » auraient violé « les droits du peuple. » C'est enfin « à son autorité suprême à modérer la loi en « faveur de la loi même, en prononçant moins rigou- « reusement qu'elle », ce qui constitue un droit de juridiction pénale dont on verra que Sieyès fit son profit.

« Voici donc, conclut Montesquieu, la constitution « fondamentale du gouvernement dont nous parlons. « Le corps législatif y est composé de deux parties, « l'une enchaînera l'autre par sa faculté naturelle d'em- « pêcher. Toutes les deux seront liées par la puis- « sance exécutive qui le sera elle-même par la légis- « lative. »

« Vous avez fait notre portrait comme jamais peintre n'en a peint un autre, disait lord Chesterfield à Montesquieu. Vous nous avez appris nos institutions à nous-mêmes. Saurez-vous ensuite les imiter ? Cela est différent. Vous et vos Parlements, vous pouvez bien faire encore des barricades ; mais saurez-vous élever des bar-

rières ? » (1) Du domaine de la théorie la question allait être portée dans le domaine des faits. Elle le fut officiellement par les observations de quelques *cahiers*.

Nous ne sommes pas en mesure de présenter leur analyse totale sur le point qui fait l'objet de cette thèse. On sait que toute recherche est inexacte, qui ne s'appuie pas sur l'étude de chacun de ces documents, et combien de telles recherches seraient longues et spéciales. La table des Archives Parlementaires renvoie, en ce qui concerne la question des deux Chambres, aux remontrances du tiers état du baillage de Nemours et au cahier de la paroisse de Neuilly-sur-Marne : l'un et l'autre présentent, en effet, formellement le vœu de l'établissement de deux assemblées. Le *Tableau comparatif des demandes contenues dans les cahiers des Trois-Ordres remis à MM. les députés aux États généraux* (2), cite comme ayant émis le vœu de la formation des deux Chambres, les cahiers de la noblesse du Bourbonnais, de la noblesse de Metz, de la noblesse et du tiers état de Thimerais.

---

(1) Il est vrai que Fox écrivait à Burke : « J'ai passé ces trois jours à lire l'*Esprit des lois*. Sûrement il y a dans son livre plus de non sens qu'on ne croit communément ; mais combien il est supérieur à tout autre écrivain sur les mêmes sujets, et n'étant jamais ennuyeux. Quelle belle manière de penser! *même dans le faux, quelle grandeur !* »

(2) 1789.

Le premier de ces documents ne présente la réunion des deux premiers ordres en une Chambre haute que comme un progrès relatif, et un acheminement vers l'unité. Le cahier de Neuilly rejette le projet de répartir la haute noblesse et le haut clergé dans la Chambre haute, tandis que les gentilshommes et les représentants du bas clergé viendraient se réunir aux députés du tiers, lequel lui semble irréalisable et inutile, et de même le projet de grouper les deux ordres privilégiés, en opposition aux non privilégiés, lequel contribuerait à la désunion du royaume. Mais il préconise toute division du pouvoir législatif qui n'aurait pour motif que d'éviter le danger de la précipitation d'une seule assemblée ; il propose donc la création d'une Chambre où siégerait le tiers des députés, pris parmi les plus plus âgés et, par une vue très nette des possibilités politiques, esquisse ainsi déjà l'organisation du Conseil des Anciens. La noblesse du Bourbonnais ne consent, au contraire, à la division de l'assemblée en deux Chambres que si la distinction des trois ordres ne peut-être maintenue ; celle de Metz, enfin comme la noblesse et le tiers de Thimerais, recommande la répartition du clergé parmi les deux autres ordres et, des deux modes de division qui sont en question, préfère le système dualiste (1).

Quel que soit le nombre des autres cahiers qui ont pu se prononcer pour ou contre la répartition des députés

(1) V. Annexes, IV.

aux États généraux en deux Chambres, il est certain, et d'après le nombre relativement assez restreint de ceux qui prescrivaient un mandat déterminé à cet égard, et d'après les termes mêmes des mandats, et surtout d'après l'extension des pouvoirs qui fut accordée dans maints baillages, par la suite, que le vote des représentants restait généralement assez libre sur ce point (1). La solution dépendait donc beaucoup du partage des

---

(1) Le *Résumé des cahiers en ce qui concerne la constitution* que lit le comte Stanislas de Clermont-Tonnerre à la séance du 27 juillet 1789 renseigne parfaitement à cet égard :

« ...les uns ont tenu à la séparation des trois ordres ; mais l'extension des pouvoirs qu'ont déjà obtenu plusieurs représentants, laisse sans doute une plus grande latitude pour la solution de cette question.

« Quelques baillages ont demandé la réunion des deux premiers ordres dans une même Chambre ; d'autres la suppression du clergé et la division de ses membres dans les deux autres ordres ; d'autres que la représentation de la noblesse fût double de celle du clergé, et que toutes deux réunies fussent égales à celle des communes. »

Et il rangeait parmi les *questions sur lesquelles l'universalité des cahiers ne s'est point expliquée d'une manière uniforme :*

« ...Art. 9. — Les deux premiers ordres seront-ils réunis dans une même Chambre ?

« Art. 10. — Les deux Chambres seront-elles formées sans distinction d'ordre ?

« Art. 11. — Les membres de l'ordre du clergé seront-ils répartis dans les deux autres ordres ?

*Arch. Parl.*, 1re série, t. VIII, p. 283 et suiv. »

voix dans l'Assemblée et peut-être un peu de la politique du gouvernement. Or, tandis que les cahiers n'ont rien résolu, à peine les États se sont-ils réunis, que déjà la question semble fort engagée. L'arrogance des *aristocrates* irrite le bas clergé et les « Communes ». Ces aristocrates, s'isolent, se désintéressent : désertent. Le *parti moyen* théorise ; mais, dans une assemblée sans cohésion, sans éducation politique, de la théorie à l'utopie, nul obstacle. Les *enragés* sont près de triompher : « Ce sont les plus déraisonnables, mais les plus affirmatifs, et, dans la Chambre comme dans la nation, les casse-cou deviennent les conducteurs (1) ». Du moment que le débat se trouvait établi sur des distinctions de personnes et non sur des distinctions de propriété, le nombre ne devait pas tarder à être seul considéré : au petit groupe des privilégiés, s'opposait la masse des citoyens de droit commun. « Retranchez par la pensée tous les gens d'église, retranchez même toute la noblesse, vous aurez encore la nation. » Et, cette nation, réduite à sa majorité est, d'après Rousseau, souveraine. Unité de composition, unité de volonté, unité de l'assemblée où se reflète cette composition, où s'élabore et s'exerce en fait cette volonté, voilà les trois termes de la politique qui, après des incidents qu'il est inutile de rappeler ici, aboutit à la célèbre « Motion de l'abbé Siez [*sic*] (2) » et à la forma-

(1) Taine. *Origines de la France contemp.*, t. I, p. 162 et suiv.

(2) « *La représentation nationale étant une et indivisible*, aucun des députés, dans quelque ordre ou classe qu'il soit choisi, n'a le

tion des députés du tiers et d'une quinzaine de curés en Assemblée nationale (17 juin 1789).

En se réunissant le 22 juin, dans l'église Saint-Louis à cette assemblée, la majorité du clergé semblait consacrer l'échec définitif des adversaires de l'unité.

Mais peut-être le roi aurait-il pu ramener encore à soi une partie de la majorité qui avait voté ce décret, ce décret « qui était la Révolution même (1) » ? Du moins, était-ce l'espoir de Necker, quand il conçut le projet d'une séance royale où Louis XVI se prononcerait « sur des réformes nécessaires ». Dans le discours qu'il lui soumit « le monarque, dit-il, écartoit avec vigueur les idées naissantes, sur la constitution de ses États en une seule assemblée, et il déclaroit d'une manière positive qu'il refuseroit son assentiment à toute espèce d'organisation qui ne seroit pas composée *au moins de deux Chambres*.

« On sentit fort bien dans le Conseil que par cet énonciation le roi faisait un pas vers une constitution semblable à la constitution d'Angleterre ; mais on commençoit à découvrir le mérite et le prix d'une termi-

---

droit d'exercer ses fonctions séparément de la présente Assemblée. »

(*Arrêté national du 17 juin à Midi*, Paris, 1789.

(1) Mounier.

naison de ce genre, en voyant la marche graduelle de l'opinion et la fermentation des esprits (1). »

Tel était du moins le sentiment que la minorité du Conseil dut sacrifier. La séance royale fût résolue, mais, — quoi qu'il en soit des intrigues dont Necker reste l'historiographe, à vrai dire, partial, — elle eut un tout autre objet et un résultat bien différent (2).

---

(1) Necker, *Révolution française*, t. I. (*Œuvres*, t. IX, édition de 1821, p. 185.)

(2) Cette question ne présente qu'un des incidents des préliminaires si importants de la séance royale du 23 juin ; il n'est cependant pas inutile d'affirmer que le témoignage de Necker, sur ce point peut être accepté comme définitif. La réfutation de Barentin, loin de la démentir, semble au contraire l'appuyer quand le chancelier parle « d'innovations et de changements contraires aux anciennes traditions » (p. 177), et « d'une forme de gouvernement absolument nouvelle et éversive du régime sous lequel nous avons vécu à l'exemple de nos aïeux et qui remonte jusqu'à la fondation de la monarchie. » p. 210 (*La réfutation des erreurs et des faits inexacts ou faux répandus... par M. Necker*, par M. de Barentin, chancelier, édition donnée par Champion sous le titre de : *Mémoire autographe de M. Barentin*... Paris, 1844). Pour l'accord entre ces assertions contradictoires, v. de Loménie : *Les Préliminaires de la séance du 23 juin 1789* (*Annales de l'École des sciences politiques*, 1890) ; Marius Sepet : *Le serment du jeu de paume* (*Revue des questions historiques*, 1er avril 1891) ; A. Brette : *La séance royale du 23 juin 1789* (*La Révol. fr.*, janv. 1892 et fasc. suiv.). — Necker était appuyé dans le Conseil par Saint Priest, Montmorin, de la Luzerne (l'un des plus éloquents et des plus importants partisans des deux Chambres).

« Le Roi, y fut-il proclamé, veut que l'ancienne distinction des trois ordres soit conservée en son entier, comme essentiellement liée à la constitution du royaume ; que les députés élus par chacun des trois ordres, formant trois Chambres, délibérant par ordre et pouvant, après l'approbation du souverain, convenir de délibérer en commun, puissent seuls être considérés comme formant le corps des représentans de la nation. »

La rue répondit ; des cortèges vociférèrent ; la foule jetait des pierres aux nobles, aux prélats qui se rendaient à leurs assemblées particulières. Necker proposa alors au roi la seule mesure qui pût être prise, c'est-à-dire d'ordonner aux membres de la minorité du clergé et de la noblesse d'aller rejoindre les députés réunis dans la salle commune, ce qui fut fait (27 juin). Paris chanta avec Piis :

Il arrive souvent qu'au bois
On va deux pour revenir trois,
Dit la chanson frivole :
Trois ordres s'étaient assemblés,
Un sage abbé les a mêlés,
C'est ce qui nous console.

Pour éviter que le « doublement » du tiers entraînât, avec le vote par tête, la formation des États en une seule assemblée, il eût fallu beaucoup de prudence : le gouvernement acheva de perdre la cause de la Chambre haute. Le projet de formation des États généraux en

deux Chambres repoussé par la Cour, par la rue, par le Roi, se trouva donc écarté par la majorité de l'Assemblée elle-même, et en apparence tout au moins, souverainement rejeté par elle.

Mais bientôt, selon le mot de Mme de Staël, l'espoir du bien se ranima : c'est-à-dire que la théorie des deux Chambres parut devoir être portée avec quelque succès dans la discussion de l'acte constitutionnel. Le comité de constitution était inégalement partagé entre les partisans des deux systèmes, au bénéfice des disciples de l'école anglaise. Encore Sieyès, Talleyrand, le Chapelier, défenseurs de l'unité, étaient-ils loin d'être d'accord sur beaucoup d'autres points, tandis que Mounier, Clermont-Tonnerre, Lally-Tollendal et Bergasse (Cicé avait été nommé garde des sceaux depuis la formation du comité) formaient au contraire une majorité compacte. Le sentiment de la plupart des députés semblait d'ailleurs se prononcer en faveur du système dualiste par l'élection successive à la présidence de Clermont-Tonnerre, de l'évêque de Langres et de Mounier (août-septembre) (1). La discussion de l'acte constitutionnel s'ouvrit sur ce point le 4 septembre et fut, en ce qui concerne l'unité de la Chambre, close le 10.

Le rapport du comité proposait en principe la création

(1) L. de Lavergne, *op. cit.*, p. 482.

d'une Chambre haute composée de deux cents membres âgés de trente-cinq ans au moins, nommés à vie par le roi sur la présentation des provinces. La légitimité en quelque sorte philosophique, l'utilité pratique, les origines de cette institution, la composition de cette Assemblée furent tour à tour attaquées et défendues. Seuls, les partisans de la division tentèrent une transaction : mais ils concédèrent en vain l'élection des députés de la Chambre haute ; bien plus : la séparation des deux Assemblées réduite à la délibération et cessant à l'heure du vote ne suffit même pas à leur concilier l'opinion des partisans de l'unité.

La théorie politique avait adopté cet axiome : que la Nation souveraine n'a qu'une volonté. Le *contrat social*, en effet, selon la doctrine que Rousseau formula définitivement, a mis fin à l'*état de nature*. Ce pacte n'existe que par le consentement unanime. Il a pour effet nécessaire « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté », — et pour organe la *volonté générale* (c'est-à-dire la majorité) exprimée par la *loi*. La souveraineté est donc essentiellement la puissance législative. L'une étant indivisible, la seconde ne peut être divisée. Ces prémisses ne seront pas contredites. Mais la volonté générale ne peut-elle cependant s'exprimer par le vote des deux Chambres ?

Elle le peut, mais il est préférable qu'il n'en soit pas ainsi, répond un argument que cite impartialement Cicé. Elle ne le peut pas, répondent à leur tour

Rabaut Saint-Étienne et Thouret (1). Malouet proteste contre ces abstractions métaphysiques et contre les erreurs qui en résultent :

« On vous a dit... la puissance législative est une ; « donc il ne doit y avoir qu'une seule Chambre ! c'est « ainsi qu'avec des principes généraux on conclut ce que « l'on veut et que ces abstractions métaphysiques sont « une source d'erreur en législation !

« Mais, Messieurs, la souveraineté est une, et ses « fonctions, ses pouvoirs se subdivisent en plusieurs

---

1) (*a*) « C'est la volonté commune qui doit faire la loi, et... elle ne se montre jamais mieux que dans une seule Chambre. »

Cicé. *Rapport sur les premiers travaux du comité*, 27 juillet.

*b*) « La nation étant une, il semble que sa représentation doive l'être également...

« Il y a un *pouvoir* unique et primitif qui appartient à la nation. Elle en délègue l'exercice, c'est-à-dire des *autorités* [mais non pas le pouvoir]. La nation est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul : donc le pouvoir législatif est un et simple ; et si le souverain [la nation] ne peut pas être divisé, le pouvoir législatif ne peut pas être divisé, car il n'y a pas plus deux ou trois ou quatre pouvoirs législatifs qu'il n'y a deux ou trois ou quatre souverains. »

Rabaut Saint-Etienne, 4 sept.

(*c*) « ... s'il est bon d'empêcher le mal, il est mal d'empêcher le bien ; et est-ce un bon procédé que de diviser en deux sections le corps destiné à manifester une volonté commune ? »

Thouret, 5 sept.

« branches : le pouvoir exécutif lui-même comporte « trois subdivisions principales, ainsi pourquoi ne dis- « tinguerait-on pas trois temps dans un acte législatif ; « la discussion et la délibération provisoire, la revision « et l'arrêté, la sanction et la promulgation (1) ? »

Ce n'est pas sur ce dogme abstrait que porte, au reste, le débat. Les partisans des deux Chambres ont pour principaux arguments le défaut de lumières d'une seule assemblée, les intérêts et les passions dont elle peut-être le jouet, l'erreur, la précipitation, l'enthousiasme où elle peut-être entraînée. — Comment prétendre l'enchaîner par un règlement dont elle reste maîtresse ? Ce serait un pauvre lien que celui qu'elle formerait et romprait à sa guise. La Constitution elle-même ne serait plus protégée contre les intrigues de quelques-uns, l'entraînement de la plupart, l'impatience des nouveautés. Puis ne verrait-on pas le penchant naturel de toute assemblée à la domination jeter le roi, d'autre part, dans le désir de quelque coup d'État, et ne faudrait-il pas craindre de l'issue de telles luttes entre le pouvoir exécutif et le législatif, ou l'anarchie, ou l'esclavage (2) ?

---

(1) 7 sept.

(2) (*a*) ...« Il faut deux Chambres pour prévenir toute surprise et toute précipitation, pour assurer la maturité des délibérations. »

Cicé. *Rapport sur les premiers travaux du comité.*

(*b*) « Quelles que soient les précautions constitutionnelles dont on entoure la discussion et le vote d'une chambre unique, elles

Si les adversaires des deux Chambres d'autre part peuvent invoquer plutôt en manière de madrigal

---

seroient impuissantes à empêcher des décisions dictées par l'enthousiasme ou la prétention de bouleverser la Constitution. »

. . . . . .

« Non seulement une seule Assemblée pourroit rendre la Constitution incertaine ; mais elle bouleverseroit fréquemment toutes les lois. »

Il y aurait d'incessantes propositions nouvelles, des délibérations précipitées ; les prescriptions de formes, de délais, de plusieurs lectures seraient vaines : « les discussions seroient troublées, et les discours qui combattroient un système favorable ne seroient pas entendus... Même aucune assemblée ne peut observer un règlement avec exactitude ».

Mounier. *Considérations sur les gouvernemens et principalement sur celui qui convient à la France, soumises à l'Assemblée nationale.. Arch. Parl.*, 1re s., t. VIII, p. 407 et suiv.

Dans le même sens, Mounier encore : *Exposé des motifs du comité* (4 sept.), et Malouet (7 sept.).

(*c*) « A la vérité, dans le moment d'une régénération, on a dû préférer l'existence d'une seule Chambre ;... il falloit se prémunir contre les obstacles de tout genre dont nous étions environnés ; ... mais deux Chambres seront indispensables pour la conservation et la stabilité de la constitution. »

Cicé. *Rapport sur les premiers travaux du comité.*

Et plus loin :

(*d*) « L'intervention du Roi dans la législation seroit vaine, illu-

que d'argument l'exemple de l'Assemblée actuelle en

---

soire et sans force contre la masse irrésistible des volontés nationales portées par une seule Chambre...

« ... Nous devons nous garder de tout système qui, en réservant toute la réalité de l'influence au Corps législatif, intéresseroit le monarque à saisir les occasions de la modifier, et exposeroit l'Empire à de nouvelles convulsions.

« L'activité du Corps législatif, en accélérant sa marche sans utilité, l'expose à des résolutions trop subites, inspirées par une éloquence entraînante, ou par la chaleur des opinions, ou enfin par des intrigues étrangères excitées par les ministres, ou dirigées contre eux ; ...ces résolutions précipitées conduiroient bientôt au despotisme ou à l'anarchie. »

*Ibid.*

(*e*) « Il y a dans le cœur de tous les hommes un penchant vers la domination, il faut donc borner tout pouvoir pour l'empêcher de nuire : donc à une force active opposons une force active.

« Mais il ne faut pas laisser ces deux forces exposées à être perpétuellement aux prises l'une avec l'autre.

« D'où la nécessité de diviser la puissance législative non pas en deux mais en trois portions...

« La Constitution elle-même sera dans un danger perpétuel, livrée à l'inconstance... à toutes les passions humaines. Comme il n'y aura point de lois fixes, il n'y aura point d'habitudes politiques, il n'y aura point de caractère national ; comme il n'y aura point de caractère national, il n'y aura point de liberté, le peuple retombera dans la servitude... »

Lally. *Rapport sur le chapitre II.*

(*f*) « Comment espérer qu'elle (l'Assemblée unique) abaissera

faveur de l'unité (1), ils objectent que le système dualiste romprait précisément l'équilibre qu'on prétend assurer (2). D'ailleurs une Chambre haute ne serait pas

---

son pouvoir devant celui de la Constitution et que dans les différends qui s'élèveront entre elle et le trône, l'un ou l'autre ne sera pas renversé ? » D'où l'anarchie et l'esclavage :

« Elle se mettroit au-dessus de toutes les règles. »

Mounier. *Exposé des motifs.*

(1) « Les personnes qui sont attachées au système d'une Chambre unique peuvent s'appuyer, avec une juste confiance, sur l'exemple de celle dans laquelle nous sommes réunis, et dont les heureux effets sont déjà si sensibles. »

Cicé. *Rapport sur les premiers travaux.*

(2) (*a*) « Tout partage du Corps législatif, en rompant son unité, rendroit souvent impossible les meilleures institutions ; il introduiroit dans le sein de la nation, un état de lutte et de combat dont l'inertie politique ou de funestes divisions pourroient résulter. »

Cicé. *Ibid.*

(*b*) « Ici on ne propose une seconde Chambre que pour procurer l'équilibre ; mais puisque tous les ordres sont confondus, ils n'auront plus d'intérêts divers à défendre. Il ne reste plus que la simple utilité de faire rectifier les erreurs...

« S'il y a (dans cette Chambre) un *veto* il y aura alors en France deux pouvoirs distincts, indispensables pour le simple objet de la formation de la loi qui ne sera pas encore présentée au Roi... C'est retomber dans le même inconvénient du *veto* des ordres. Le Sénat sera composé de deux cents personnes ;

moins accessible à l'intrigue qu'une assemblée unique ; peut-être même la corruption s'exercerait-elle plus facilement et plus efficacement sur une moindre et suffisante minorité (1). Enfin ou cette Chambre n'aurait aucune autorité, ou l'effet de sa puissance serait de paralyser l'action du plus grand nombre (2).

---

or cent un suffrages pourront l'emporter sur six cent quatre-vingt-dix-neuf.

Si le Sénat n'a pas le veto mais seulement « un ordre de revision » sur les représentants, quelle sera son utilité puisque les représentants seront toujours certains de vaincre les sénateurs ?

Thouret, 5 sept.

(1) « ... Il faut encore se prémunir (dans la Chambre haute) contre les mêmes dangers qui peuvent attaquer le Corps législatif. On peut le corrompre ; la séduction se modifie à l'infini ; elle s'étend depuis l'adulation jusqu'à la séduction pécuniaire, et le gouvernement n'aura que cent un suffrages à gagner. »

Thouret, 5 sept.

(2) (*a*) « Je pense qu'une seule Assemblée nationale, souvent renouvelée, aura une forme plus imposante que la seconde Chambre d'Angleterre, où ce qu'on appelle la Chambre haute est nulle dans les affaires publiques. »

Mis de Custine, 7 sept.

(*b*) « Nous sommes à peu près dans la même situation où nous étions avant la convocation de l'Assemblée, et à peine avons-nous débrouillé le chaos immense des différens changements que nous devons opérer. Vous étiez convaincus... à l'époque

Invoque-t-on l'exemple de la constitution anglaise et des constitutions américaines? (1). Déjà le Parlement anglais paraît une institution tyrannique, et l'on pré-

---

où nous nous sommes rassemblés, qu'il ne falloit qu'une seule Chambre, qu'une seule volonté, pour parvenir à ce but si désiré ; à peine avez-vous entrevu les moyens de sortir d'embarras, que vous allez vous y replonger de nouveau si vous adoptez la formation d'une seconde Chambre, qui, animée de principes différens, sera sans cesse en garde contre toutes les propositions qui seront faites par les représentants de la nation ; et, aucun des abus n'étant encore réformé, je ne ne conçois pas cette dictature que l'on voudroit établir sur la volonté générale de la nation. »

Mis de Sillery, 7 sept.

(c) « ... Si l'on admettoit une Chambre haute, le petit nombre commanderoit au plus grand... L'Assemblée nationale seroit paralysée. »

Lanjuinais, 7 sept.

(1) (a) « Nous avons concouru aux événements qui ont rendu à l'Amérique septentrionale sa liberté ; elle nous montre sur quels principes nous devons appuyer la conservation de la nôtre, et c'est le nouveau monde, où nous n'avions apporté autréfois que des fers, qui nous apprend aujourd'hui à nous garantir du malheur d'en porter nous-mêmes. »

Cicé. Discours à l'Assemblée, 2 juillet.

(b) L'exemple de l'Angleterre et même celui de l'Amérique démontrent l'utilité de deux Chambres, et répondent suffisamment aux objections fondées sur la crainte de leurs inconvéniens. »

*Id. Rapport sur les premiers travaux.*

tend s'affranchir des contingences qui lièrent l'indépendance du nouveau monde (1).

En vain les partisans des deux Chambres s'efforcent-

---

(c) « Ce que je conçois de plus parfait en ce genre est la pairie d'Angleterre.

« Les membres de cette Chambre des pairs n'ont aucun rapport avec ce que nous appelons un ordre de noblesse... ils doivent... être considérés comme des magistrats héréditaires, établis pour le maintien de la Constitution... Cette hérédité présente des avantages inappréciables : elle rend les pairs indépendans des princes et du peuple et les attache au maintien des droits de la Chambre haute. »

Mounier, *Considérations...*

(d) « La plupart des États-Unis de l'Amérique ont formé leur corps législatif de deux Chambres... ». La Pensylvanie qui n'en a pas fait ainsi reconnaît déjà son erreur : « les bons citoyens de cet État demandent deux Chambres et sont au moment de les obtenir. »

*Id.*

(e) Lally, s'il se plaît à invoquer le modèle de Sparte contre l'exemple d'Athènes, à opposer les institutions de Carthage à celles de Rome, cite l'Anglais Blackstone, l'Américain Livingston et dit :

« Nous ne prétendons point établir une comparaison entre la France et les États-Unis d'Amérique... mais, si les Américains, éclairés par leurs publicistes, convaincus par une longue expérience, ont presque tous adopté les trois pouvoirs... la nécessité qu'ils ont reconnue n'est-elle pas une démonstration invincible de la nécessité à laquelle nous devons céder ? »

(1) Mounier s'écrie le 4 septembre :

« Il n'y a pas une année que nous parlions avec envie de la

ils de prouver qu'une assemblée unique favoriserait l'établissement d'une « tyrannie démocratique » en exaltant les idées de la multitude, et en la soumettant bientôt au despotisme d'un seul. En vain s'empressent-ils de retourner l'argument qui les menace, dénonçant,

---

liberté des Anglais, avec un sentiment de commisération de la faiblesse du pouvoir de leur monarque ; et maintenant, pendant que nous nous agitons encore au milieu de l'anarchie pour obtenir la liberté... nous osons jeter un regard de mépris sur la constitution d'Angleterre.

« Nous osons prononcer hardiment que les Anglais ne sont pas libres. Nous leur supposons, sur la foi de quelques novateurs, l'intention de changer leur gouvernement, tandis qu'ils n'eurent jamais plus de motifs pour y rester... attachés. Nous... invoquons aveuglément les maximes d'un philosophe qui croyait que les Anglais n'étaient libres que lorsqu'ils nommaient leurs représentants...

« On ne craint pas de nous représenter les Américains pour modèles, et même de les surpasser en institutions propres à favoriser l'anarchie... »

Et, dès le 7 septembre, Lanjuinais s'exprime ainsi :

« Ceux qui veulent que ces deux Chambres existent s'égarent avec les auteurs dont ils invoquent le suffrage. Loin d'ici le sentiment de l'inconséquent Delolme, de ce Montesquieu, qui n'a pu se soustraire aux préjugés de sa robe. Loin d'ici le suffrage de l'Anglo-Américain M. Adams, de ce Don Quichotte de noblesse, le précepteur corrompu d'un grand seigneur ; ils ne nous importent plus. On sait que l'Angleterre, livrée à l'inertie du *veto*, manque de bonnes lois, et que ses bonnes lois sont mal exécutées ; qu'en Angleterre tout est si mal que les ministres

pas avance, dans le projet adverse, une *aristocratie de représentants* en qui tous les pouvoirs seraient réunis. En vain tentent-ils d'apaiser la haine et la crainte si vives de l'*aristocratie* par l'ébauche d'une organisation au reste assez vague. Nulle distinction d'ordre : tel est le principe par lequel ils pensent rassurer les esprits. Cette réserve est formelle. On la trouve dans le rapport de Cicé (1). Quoique chacune des deux Chambres doive défendre un principe différent (2), le Sénat

---

gouvernent plus par l'or, l'argent et la faveur qu'avec les talents.

« L'on nous parle du Sénat américain; là, il peut y être nécessaire puisqu'il n'y a pas d'influence royale.

« Ce ne sont, au surplus, que des sénateurs à rubans et à médailles. »

(1) « Ils ajoutent néanmoins, qu'en partageant le Corps législatif en deux Chambres, ce doit être sans égard aux distinctions d'ordre, qui pourroient ramener les dangers d'autant plus redoutables de l'aristocratie, qu'ils auroient le sceau de la légalité, mais en faisant ressortir leur différence de l'influence que l'on attribueroit à chacune d'elle, et de la nature même de leur constitution. »

Cicé. *Rapport sur les premiers travaux.*

(2) (*a*) « D'autres proposent... de diviser les représentans de la nation en deux Chambres qui ne présenteroient aucune différence ni dans l'élection de leurs membres, ni dans la durée de leurs fonctions. »

Mais ce ne serait qu'une « séparation en deux bureaux » qui comporterait les inconvénients de l'unité :

« Si l'on veut ralentir les délibérations, et donner une sorte

ne sera pas formé « de ce qu'on appelle à présent la noblesse et le clergé ». Ce serait perpétuer cette séparation d'ordres, cet esprit de corporation *qui est le grand ennemi de l'esprit public et qu'un patriotisme universel concourt aujourd'hui à éteindre.* « Je ne donne rien à la naissance et au rang dans la composition du Sénat », affirme Clermont-Tonnerre (4 septembre) ; Malouet y insiste :

« Les sénateurs seroient choisis sans distinction de « naissance. Si le nom de Sénat pouvoit choquer parce « qu'il rappelle des Corps aristocratiques, on devroit « considérer que le Sénat d'Athènes et ceux des Amé- « ricains ont ensemble cette dénomination. D'ailleurs « il seroit facile de substituer à ce mot le nom de *Conseil*

---

de revision à deux Chambres sur leurs résolutions respectives, il faut non pas qu'elles aient des intérêts opposés, mais une position différente qui les empêche de s'animer des mêmes passions, et qui permette d'espérer que les mêmes circonstances ne pourront les égarer toutes les deux en même temps ; il faut conséquemment établir ces règles différentes pour le choix et les qualités des membres qui les composent. »

Mounier. *Considérations.*

(*b*) « . . Les deux Chambres qui doivent former avec le Roi le triple pouvoir, doivent avoir chacune un intérêt particulier, indépendant de l'intérêt général qui leur est commun, et une composition différente, en même temps qu'elles font partie d'un même tout. »

Lally. *Rapport.*

« *national* ou de *Chambre des conservateurs*, ou tout « autre du même genre. »

(*Exposé des motifs du Comité de constitution*, 4 septembre).

Et Lally :

« Il est impossible d'y entrevoir (dans ce Sénat) au« cun des dangers de l'aristocratie.

« Qu'est-ce que l'aristocratie de deux cents citoyens « pris dans toutes les classes de citoyens qui n'auroient « pas de pouvoir indépendant et qui se trouveroient « placés entre un monarque et les représentants de « 26 millions d'hommes ?

« L'aristocratie à craindre est celle qui divise une na« tion en plusieurs nations, qui sépare des familles « d'avec d'autres familles, qui réclame des privilèges, « des exemptions, qui s'empare exclusivement des em« plois publics, qui prétend faire respecter jusqu'à ses « crimes et qui défend à la loi de les punir ».

Point de places héréditaires ni même viagères, proclame encore Clermont-Tonnerre (quoique Lally, au nom du comité, les détermine viagères, et que Mounier semble disposé à assurer leur transmission par hérédité). Les sénateurs devraient être pris, selon Malouet, parmi les hommes qui se distingueraient dans les magistratures civiles et militaires et dans le ministère ecclésiastique. Le recrutement semble devoir être même plus large selon Lally qui souhaite voir former une aristocratie de talents, de services et de vertus : les fonctionnaires n'y seraient donc pas seuls appelés. La propriété territoriale servirait de base à la fixation

d'un cens d'éligibilité, d'après le rapporteur du comité, Lally, et selon Mounier (1). L'âge devrait être également pris en considération (2). Le nombre des sénateurs

---

(1) « Dans la plupart des Sénats américains, il faut, pour être éligible, avoir un revenu considérable en propriétés foncières et le consentement des sénateurs est nécessaire pour les nouvelles lois.

« Les sénateurs devroient être âgés de trente-cinq ans accomplis, et posséder en immeubles dix mille livres de revenu. On trouvera peut être que c'est accorder la préférence aux richesses, et accroître la cupidité ; mais puisque le bien public exige une différence de position entre les deux Chambres, et qu'on ne veut pas adopter une magistrature héréditaire, il faut nécessairement profiter de la distinction des fortunes. Le nombre des propriétaires qui ont dix mille livres de revenu en immeubles est très considérable...

« Un riche propriétaire a plus d'intérêts au maintien de la tranquillité publique, il a plus de motifs pour redouter les innovations. Par la composition d'un Sénat telle qu'on vient de l'indiquer, on joindroit à la différence des richesses la prudence que donne l'âge le plus avancé. Ce Sénat seroit chargé de l'honorable soin de maintenir la Constitution... et de défendre les prérogatives de la couronne. »

Mounier.

(2) « La situation de l'âge, qui, comme le sort, n'afflige personne, étant d'ailleurs le signe de l'expérience, doit être le caractère des sénateurs. »

Clermont-Tonnerre.

La condition est de trente-cinq ans dans le projet du comité. V. Lally et Mounier.

serait « limité » (Lally) à 200, c'est-à-dire à la moitié du nombre des membres de la Chambre basse. Ces « magistrats », enfin, seraient nommés par le roi avec le concours des représentants ou des États provinciaux (1) ou, afin de concilier les plus démocrates, par les administrations provinciales en y adjoignant un nombre égal de députés particuliers, électeurs spéciaux choisis à l'aide des mêmes règles que les membres des administrations (2).

Pour ceux qui ne veulent ni de fonctions héréditaires ni de fonctions viagères, le renouvellement aurait lieu tous les sept ans selon Malouet, tous les deux ans même et en totalité selon M. de Clermont-Tonnerre (3). L'initiative des sénateurs serait égale à celle des repré-

---

(1) « ...Cette dignité, entraînant des fonctions nationales, ne peut se conférer sans le concours de la nation.

« La nomination des sénateurs ne pourroit-elle pas être partagée entre le Roi et les représentans, ou bien entre le Roi et les États provinciaux, de manière que le Roi choisit un sujet sur la présentation qui lui serait faite de plusieurs, soit par les représentans, soit par les princes ? »

Lally.

(2) « pour ne pas donner aux admistrations provinciales une trop grande prépondérance, et qu'elles ne devinssent pas un centre de cabales et d'intrigues. »

*Ibid.*

(3) « ... Point de renouvellement partiel, source d'aristocratie et d'esprit de corps. Il ne faut qu'un esprit national. »

sentants, sauf pour ce qui concerne les subsides : le Sénat, à l'exemple de la Chambre des lords, ne devrait, en cette matière, pouvoir que consentir ou rejeter les résolutions des Communes.

Mais, de quelques précautions que témoignent ces projets, c'est bien la crainte plus ou moins sincère d'une aristocratie qu'on y oppose. Abolirait-on l'ancienne, tout partage exposerait « aux dangers d'une nouvelle aristocratie que le vœu comme l'intérêt national est d'écarter » (1). Et leur mélange ne présenterait aux yeux de Rabaud Saint-Étienne que des « débris de féodalité » (2). « Vous ne ressusciterez pas, Messieurs, les distinctions d'ordre », s'écrie de Boussenard, encore que précisément chacun s'en défende (5 septembre). « J'ai voulu, par l'établissement d'une seule Chambre, remédier à l'aristocratie des ordres », maintient encore Thouret (même date.)

Puis c'est un dilemme où, tour à tour, Montmorency et le marquis de Sillery prétendent enfermer les théori-

---

(1) Cicé. *Rapport sur les premiers travaux.*

(2) « Ils imaginoient une Chambre haute, où quelques seigneurs et quelques ecclésiastiques seroient admis : et cette perspective ne présentoit pourtant que des débris de féodalité... l'observateur n'auroit point vu là le fruit de la sagesse ; il n'y auroit vu qu'un accomodement et la fin d'un combat... L'idée de deux Chambres n'est donc pas, dans son origine, un calcul de forces politiques... Ce ne seroit pas par principe que nous l'adopterions, ce seroit par conséquence. » 4 sept.

ciens dualistes : ou la Chambre haute ne sera point différente de la Chambre basse, et elle sera inutile, ou sa formation en sera différente, et elle sera aristocratique (1).

---

(1) (*a*) « Si les deux Chambres ont la même fonction, une d'elles devient inutile, puisqu'elle ne seroit plus qu'un bureau nécessairement toujours influencé par l'autre.

« Si leur formation n'est pas la même et qu'on adopte le projet d'un Sénat, il établira l'aristocratie et conduira à l'asservissement du peuple, surtout si les sénateurs sont inamovibles, ou qu'ils soient au choix du Roi comme on l'a proposé. »

Montmorency, 5 sept.

(*b*) « Lorsque la Constitution sera parfaitement établie....., on pourra discuter si l'on fera l'établissement d'une seconde Chambre.....

« Car enfin, Messieurs, si la seconde Chambre que l'on vous propose s'établit, elle seroit entièrement inutile, si la composition étoit absolument la même que celle des représentans de la nation ; elle ne seroit qu'un grand bureau qui recevroit presque toujours l'influence de la Chambre des représentans et elle manqueroit l'objet pour lequel vous désirez l'établir.

« Si cette seconde Chambre étoit formée à l'instar de celle d'Angleterre, calculez dans votre sagesse tous les obstacles que vous rencontrerez pour la régénération de l'ordre. D'ici à dix années peut-être, ne pourrez-vous opérer tous les changemens que vous avez à faire. Je connois toutes les objections qui seront faites sur les dangers de l'influence d'une seconde Chambre ; mais, croyez vous possible d'arriver à votre but, si vous établissez le Sénat qui vous a été proposé ? Le choix des sénateurs accordé au pouvoir exécutif m'a paru une de ces idées

« C'est le grand conseil des anciens rois qu'on prétend restaurer », proclame Mirabeau (1). « C'est la Cour plénière que l'on tente à nouveau d'établir », renchérit Harmand (2).

---

effrayantes, que je ne croyais plus devoir entendre au milieu de l'Assemblée nationale.

« Leur inamovibilité m'a paru encore plus étonnante. A peine échappés aux serres cruelles de l'aristocratie, serions nous les premiers à y retomber par notre faute. Il n'y a pas de milieu à prendre : ou les Français veulent être libres, ou rester esclaves ; s'ils veulent la liberté, aucune considération quelconque ne peut les empêcher de s'affranchir... »

Mis de Sillery, 7 sept.

(1) « Le Sénat qu'on veut introduire a révolté tous les esprits et la chose est si vraie qu'on a cherché tous les pays du monde pour comparer ce Sénat de nouvelle invention. On a été jusqu'à vouloir prétendre qu'on voulait introduire le Sénat vénitien en France. Il est pourtant vrai que le Sénat proposé n'a pas plus de rapport avec le Sénat de Venise que la dignité d'un consul d'un village provençal n'en a avec la dignité d'un consul romain.

« Ce Sénat proposé n'est autre chose que le grand Conseil de nos anciens rois ; n'importe quelle dénomination on lui donne, les inconvénients seroient les mêmes. L'abus reconnu dans le grand Conseil donna naissance aux parlements tels que nous les avons vus. Les parlements, quoi qu'on en puisse dire, quels qu'aient été leurs motifs, ont donné lieu à la révolution présente. Ainsi, en parcourant un cercle vicieux, nous retomberions dans les mêmes inconvéniens. » 4 sept.

(2) « Je n'ai pas médité sur le gouvernement d'Angleterre ;

Quel succès espérer dès lors, même pour un système bâtard, pour cette aristocratie intellectuelle qui, émanée de la Chambre basse, n'en serait séparée que pour le travail (1), — pour ce *Conseil examinateur* où la Rochefoucauld semble proposer déjà une sorte de *jury constitutionnaire* (2), — pour la division de

---

mais il me paroît que votre comité l'avoit en vue lorsqu'il a proposé deux Chambres et un Sénat, dont les membres, partie nommée par le Roi, partie par les baillages, seroient à vie. Si l'esprit de corps ne s'introduisoit pas dans un Sénat, il seroit divisé par la Chambre des représentans. D'ailleurs, il seroit facile d'éveiller l'ambition des représentans, en leur ouvrant les portes du Sénat. Simple dans sa nature, le Sénat deviendroit bientôt formidable et la suite seule du temps lui donneroit l'esprit de rivalité... et bientôt on auroit cette Cour plénière que l'on a redoutée, il n'y a pas encore longtemps. »

5 sept.

(1) L'Assemblée unique pourrait être, selon Dupont de Nemours, divisée en deux Chambres, toutes deux composées de membres choisis par les assemblées élémentaires, sans aucune distinction :

« Je demande que, sur trois députés, celui en qui le peuple trouvera plus de maturité, soit destiné à entrer dans une de ces Chambres, que l'on nommera Sénat, si vous voulez...

« Ce Sénat composé de nos égaux... » 4 sept.

(2) « Son unique fonction seroit de recevoir les projets de loi arrêtés dans l'Assemblée nationale, de faire sur eux des observations qui, communiquées à l'Assemblée, provoqueroient une nouvelle discussion. Cet examen devroit être répété au moins

l'Assemblée en deux ou trois sections que préconise Sieyès (3) ?

Le débat est épuisé, et déjà l'on peut en prévoir l'issue :

« J'avois résolu de ne participer que par mon suf-
« frage à la discussion actuelle, s'écrie Malouet, le
« 7 septembre ; mais les menaces qu'on a osé me faire
« relativement à mon avis, la terreur qu'on veut m'ins-
« pirer et à plusieurs membres de cette Assemblée,
« m'engagent à porter la parole sur cet objet, car,
« dans les dernières opinions....., j'adopte celle qui a
« le plus de défaveur : la composition de l'Assemblée
« en deux Chambres ; et si dans cette affluence de
« spectateurs qui nous entourent il s'en trouvoit qui

---

deux fois, afin qu'il ne fût pris aucune délibération définitive avant six semaines ou deux mois. » 5 sept.

(3) « Souvenez-vous, messieurs, de votre arrêté du 17 juin ; il est fondamental, puisque c'est de ce jour que date votre existence en Assemblée nationale ; vous y avez déclaré que l'Assemblée nationale est *une* et *indivisible*. Ce qui fait l'unité et l'indivisibilité d'une assemblée, c'est l'*unité de décision*, ce n'est pas l'unité de *discussion*. Il est évident qu'il est bon quelquefois de discuter deux et même trois fois la même question. Rien n'empêche que cette triple discussion se fasse dans trois salles séparées, entre trois divisions de l'Assemblée, sur lesquelles dès lors vous n'avez plus à craindre la même cause d'erreur, de précipitation ou de séduction oratoire... »

Quant à l'Assemblée unique permanente : « Un corps ainsi constitué ne deviendra jamais aristocratique, si nous décidons en même temps qu'il faudra un intervalle quelconque pour être de nouveau éligible. »

« attendent ici l'effet de leurs menaces, ils apprendront « par ma voix à quoi se réduit la puissance des méchans « sur les gens de bien ; témoins de votre indignation « contre leur criminelle audace, ils apprendront que « le citoyen qui méprise et qui brave la fureur des fac- « tieux et leur liste de proscription..., supérieur à la « crainte, ne l'est pas moins à la séduction et aux « faveurs des cours. »

Mais il appartient à l'éloquence du marquis de Sillery de déchaîner les interruptions.

« Les deux partis qui existent dans l'Assemblée, dit le *Moniteur*, s'agitent d'une manière très bruyante, interrompant la fin du discours. Le président ne parvient pas à se faire entendre, malgré l'usage de la sonnette. »

Le 9, à peine les questions sont-elles posées, que Mirabeau tente de forcer le vote.

« Il me semble, dit-il, qu'il ne doit pas y avoir lieu de délibérer sur cette question (des deux Chambres), parce que l'Assemblée, en décrétant la permanence, a décrété l'unité. »

C'est volontairement confondre les questions du régime futur des délibérations (lequel ne peut être que réservé), et de la durée de leurs sessions (1).

---

(1) Duvergier de Hauranne, au tome Ier de son *Histoire Parlementaire*, accuse Mirabeau d'avoir feint en son discours, de considérer la question comme jugée et d'éviter ainsi de se contredire en approuvant, dans l'Assemblée, un système qu'il

Regnault s'élève contre cette motion. Clermont-Tonnerre, qui la combat aussi, semble regagner les esprits. Mais les applaudissements qu'il reçoit « ne sont que les préludes des plus affreux désordres ». Le comte de Virieu profite d'un moment de silence et s'écrie :

« Faut-il donc qu'une Assemblée soit emportée par « des démagogues et une fougue populaire?..... Non, « Messieurs..... »

« Puis, ajoute pudiquement le *Moniteur*, un f..... « est sorti de sa bouche. Ici, mille cris s'élèvent de tous « côtés. Ce ne sont plus que plaintes, que reproches ; « c'est un tumulte universel. Ici on crie: « A l'ordre ! » ; « là on somme le président d'interrompre l'orateur ; plus « loin on invoque le règlement. »

---

avait naguère combattu dans le *Courrier de Provence*. Mais ne faut-il pas estimer que si Mirabeau détestait le despotisme des Assemblées uniques, — et il l'avait parfaitement prévu — il n'en avait pas moins l'horreur de toute aristocratie, de toute *oligarchie* comme il disait ? (V. Faguet, *Dix-huitième siècle*). Quel que fût le désir des constituants de 1789, il est bien évident qu'il ne leur eût pas été possible de composer une Chambre haute sans y attribuer plus de la majorité des sièges aux grands prélats et aux nobles. Et n'en eût-il pas été ainsi, l'esprit de corps devait tout de même fatalement s'imposer à ses membres. Or, les souvenirs personnels de Mirabeau, jadis exclu de l'assemblée des nobles de Provence, devaient le porter naturellement à combattre une telle institution.

Le calme peu à peu rétabli, la motion de Mirabeau est rejetée. En vain Lameth observe-t-il qu'avant de voter il faudrait déclarer quelle serait l'organisation des deux Chambres. Target, sans cesse interrompu, ne peut parler. Lally tente vainement à deux reprises de se faire entendre. On accuse le président de l'avoir fait appeler à la tribune. Un membre commande au président (Mgr de la Luzerne) de lui déclarer s'il n'est pas las de fatiguer l'Assemblée : celui-ci lève la séance et donne sa démission, bientôt refusée. Le lendemain, le comte de Crillon propose un changement dans la question ; sa voix ne porte pas. De toutes parts on dépose des amendements. La question est reprise : « Y aura-t-il une ou deux Chambres ? » Plusieurs membres protestent qu'elle n'est pas claire. D'autres estiment que l'unité de la Chambre n'exclut pas sa division en sections. « Une sage impatience de l'Assemblée ramène tous les membres à la question. »

A l'appel nominal, 490 voix se prononcent pour une Chambre unique, 89 pour l'établissement de deux Chambres. 122 sont perdues ou « sans vœux ».

Cette majorité était l'œuvre de la politique de la droite et des préjugés de la gauche.

Faut-il s'étonner que dans une discussion qui soulevait Paris, et où pour la première fois intervenait la pression populaire, les abstentions aient été si nombreuses ? « C'est le fer à la main que l'opinion dicte « aujourd'hui ses arrêts. « Crois, ou meurs ! » Voilà l'ana-

« thème que prononcent les esprits ardents, et ils le « prononcent au nom de la liberté ! » (Mallet du Pan.)

Parmi les membres de la droite il en était beaucoup qui, persuadés que la division du pouvoir législatif permettrait seule au gouvernement révolutionnaire de poursuivre son œuvre, tant étaient grandes leur foi en Montesquieu et leur admiration pour la Constitution anglaise, avaient espéré, par un vote contraire, précipiter les calamités, et par là une réaction salutaire. La petite noblesse, d'autre part, n'osait point espérer pénétrer dans le Sénat et redoutait d'être rejetée dans la bourgeoisie, selon le sort des chevaliers anglais. Et les uns et les autres s'accordaient à décréter l'unité de l'Assemblée, afin de ne point voir élever, aux dépens de leur ordre, « des traîtres et des défectionnaires », — Lameth, Virieux, Beauharnais, la Rochefoucauld, Montmorency, — désignés par leur libéralisme pour entrer dans le Sénat.

Dans le tiers des négociations avaient été engagées entre les partisans de Barnave et Mounier chef ou « parti de la Constition anglaise ». Les premiers auraient consenti à la création d'une Chambre haute si le second leur avait accordé qu'elle n'aurait qu'un veto suspensif, et que le Roi, ne disposant comme elle que d'un droit d'opposition temporaire, ne pourrait dissoudre l'Assemblée. Mounier refusa de céder sur ces trois points. La vérité ne lui appartenant pas, il ne pouvait, répon-

dit-il, en sacrifier une partie pour sauver l'autre. L'accord ne put donc se faire. On en appela contre lui à Paris et à l'opinion publique (1).

Mais, plus encore que l'argument tiré de Rousseau, si puissant par sa simplicité et son apparence de rigoureuse logique, la haine de l'aristocratie avait déterminé ceux des députés du tiers que la crainte des vengeances populaires n'avait pas déjà convaincus. C'est le temps où de Sade signalera « les repaires dégoûtants de l'aristocratie expirante », où la caricature pendra les aristocrates à *Lanternopolis*, dénoncera « l'Assemblée des aristocrates ou l'harmonie des aristocruches », professera la « consultation de la faculté sur la maladie de la princesse de l'aristocratie jugée incurable ». « Lorsque M. de Lally proposa à l'Assemblée nationale une Cour plénière et deux cents places de sénateurs à vie et à la nomination royale, écrit Camille Desmoulins, dans son Discours de la Lanterne aux Parisiens, lorsqu'on fit briller ainsi à tous les yeux deux cents récompenses pour les traîtres, comment les Chapelier, les Barnave, les Petion, les Target, les Grégoire, les Robespierre, les Biauzat, les Volney, les Mirabeau... et tous les Bretons, comment ces fidèles défenseurs du peuple n'ont-ils pas déchiré leurs vêtements en signe de douleur ? Comment ne se sont-ils pas écrié : il a

(1) Thiers, *Histoire de la Révolution*, t. I, édit. de 1828, p. 145 et suiv.

blasphémé !... proposer un *veto* absolu et, pour comble de maux des aristocrates à vie, à la nomination royale, je demande si on peut concevoir une motion plus *libertticide* (1). »

« Ainsi, point de Sénat », conclut le *Point-du-Jour à l'Assemblée nationale* (n° LXXVI). « Nous ne pouvons « espérer que du temps, comme le disoit M. de Sillery, « l'oubli total des anciens privilèges : et, un Sénat en « ce moment, réveilleroit le germe destructeur des « prétentions qui, dans une nation libre, ne peuvent « exister que par la supériorité des talens et des ver- « tus ».

Faut-il avec quelques historiens déplorer la victoire des partisans de l'unité ? Assurément, toute division des États généraux en trois Chambres était impossible et eût été déplorable. La pratiquer entre deux Chambres, c'eût été commencer la révolution déjà, et tenter de l'accomplir sinon par la royauté, du moins par les partisans de la monarchie, et à son bénéfice. Mais que cette division ne fût pas réalisable en fait, nous paraît être suffisamment mis en lumière par tant de circonstances concordantes : et eût-elle été réalisable, elle n'eût été croyons-nous que temporaire, et de nul effet.

L. de Lavergne songeait avec regret « à ce qu'aurait pu être alors une Chambre des pairs, si on l'avait composée suivant les règles anglaises ». Les archevêques

(1) Buchez et Roux. *Op. cit.* t. p. 413.

de Narbonne (M. Dillon), de Bordeaux (M. de Cicé), d'Aix (M. de Boisgelin), les évêques de Rodez (M. de Colbert), de Nancy (M. de la Fare), d'Alais (M. de Bausset), d'Autun (M. de Talleyrand), y eussent sans doute représenté le clergé ; la noblesse y aurait député les ducs de Charost, de Nivernais, de la Rochefoucault, de Liancourt, d'Ayen, le vicomte de Noailles, Mathieu de Montmorency, La Fayette, Malesherbes, Clermont-Tonnerre, Lally, Montesquieu, Machault. « Les évêques étant à la nomination du roi, ainsi que les nouveaux pairs, l'influence des idées régnantes aurait pu, par la suite, introduire constamment dans cette Chambre de nouveaux éléments. De son côté, la Chambre des communes eût été forte et puissante encore, puisqu'elle aurait compris toute la France, à l'exception de quelques centaines de familles. Là auraient siégé Malouet, Bailly, Thouret, Barnave, Dupont de Nemours, Treilhard, Merlin, Lanjuinais et les représentants de la noblesse secondaire et du clergé inférieur qui auraient dû se confondre avec le tiers état, comme Mirabeau, Cazalès, l'abbé Sieyès et l'abbé Maury. Cette Chambre eût exercé, sans nul doute, l'influence prépondérante dans le gouvernement ; ceux de ses membres qui ont survécu auraient eu une carrière utile et moins agitée, et la France n'eût pas perdu les services de ceux que la mort ou l'exil a étouffés avant le temps. Les 75 ans qui nous séparent de cette époque (écrit en 1865), auraient offert le développement continu des principes de 1789.

au lieu de retours fréquents vers le despotisme et l'anarchie. Qui sait où nous en serions aujourd'hui (1) » ?

Et Taine observe que les matériaux d'une bonne Chambre haute étaient tout prêts, qu'on n'avait plus qu'à les assembler :

« Au contact des faits, ses membres passaient sans difficulté de la théorie hasardeuse à la pratique raisonnable, et l'aristocratie qui, dans ses salons, avait lancé la réforme avec enthousiasme, allait, selon toute vraisemblance, la conduire avec efficacité et avec mesure dans le Parlement. »

Mais ne pourrait-on objecter à de Lavergne et à Taine que, précisément, la plupart de ceux qui auraient dû siéger dans la Chambre des lords francisée empêchèrent qu'elle fût constituée ; que le roi lui-même en interdit le projet quand il y pouvait encore utilement contribuer ; que ceux-là qui, membres du haut clergé ou de l'aristocratie, préconisaient la formation d'une Chambre haute, n'osaient plus entreprendre d'y faire entrer seuls les délégués des ordres privilégiés, comme s'ils avaient compris que la Révolution, déjà frémissante, était une révolution sociale, et qu'une modification exclusivement politique n'eût été d'aucun secours contre elle? Et peut-on espérer que la noblesse secondaire se serait

(1) L. de Lavergne, *op. cit.*, p. 483 et suiv.

tout à coup rapprochée de la haute bourgeoisie, réalisant subitement une *gentry* française, quand tout son effort avait été de se hausser jusqu'à la caste de la noblesse de race ? Quelques individus ne donnent-ils pas l'illusion d'un ordre ? Des titres anciens ne provoquent-ils pas le mirage d'une aristocratie nationale ? Suffit-il à une Chambre représentative d'offrir le spectacle de quelques hommes d'État probables quand c'est au niveau des plus basses intelligences que descend toute assemblée, quand, surtout, en face d'un pouvoir sorti de tout le peuple, fort de toutes ses énergies, de toutes ses haines, de tous ses espoirs, elle ne représente rien hors d'elle-même, qu'une gloire sceptique qui s'éteint ? Au rationalisme égalitaire de Rousseau sied-il d'opposer victorieusement l'école historique des disciples de Montesquieu ? Et le rationalisme n'est-il pas précisément si triomphant qu'il pénètre là même où on en cherche l'antithèse, puisque de pactes, d'usages, de précédents mal connus, arbitrairement interprétés, on fait une constitution idéale, un prototype affranchi de toutes les contingences physiologiques, locales, historiques ?

Or, dès leur point de départ, les monarchies anglaise et française se différencient. Elles sont, dans le même temps, soumises au régime féodal. Mais les races, les situations géographiques, les circonstances y déterminent des caractères distincts. La féodalité anglaise, écrit M. Boutmy dans un livre dont nous consignerons ici

quelques conclusions (1), « est le résultat non d'une lente et naturelle décomposition de l'État ou d'une suite de dépossessions subies par un souverain trop faible, mais d'un partage accompli par la volonté et sous le contrôle d'un prince victorieux qui est et qui entend rester le plus fort ». La féodalité — anarchique et dominatrice en France — se réalise, en Angleterre, parcellaire, disséminée, soumise. Le lien personnel, rompu en France, n'a rien perdu de sa force en Angleterre. En second lieu, dans cet État insulaire se développe un *sentiment de solidarité séparée*. Une conscience nationale confond Saxons et Normands. L'homogénéité du territoire empêche la formation d'un esprit provincial. Autant de différences avec ce qui disloque la France féodale. Menacés dans leurs étroits domaines, soucieux de prendre part au gouvernement, les barons se réunissent, s'organisent contre le pouvoir royal, font appel aux classes moyennes qui ont le même intérêt à se soustraire à l'oppression du souverain. La grande Charte de 1215, qui est un pacte entre le haut baronage et le roi, affirme cette alliance populaire par les garanties communes qu'elle stipule. En France, au contraire, les seigneurs rivaux oppriment les communes et la popu-

(1) Boutmy. *Développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*.... Paris, 1887. — Esmein : *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1er fasc., 2e édit. Paris, 1899, p. 27 à 66

lation des villes n'échappe à leur tyrannie qu'en s'alliant à la royauté affaiblie contre l'ennemi commun. En troisième lieu, la classe supérieure des barons anglais se dédouble : les fiefs des chevaliers se morcèlent dès le XII^e siècle. Une même condition les confond au XIII^e avec les propriétaires libres non nobles, non pas par l'effet de la déchéance des premiers, ni de la suprématie des seconds, mais par suite d'un lent nivellement. En quatrième lieu, un Parlement s'organise en Angleterre, assez semblable, à l'origine, à la *Curia regis* des premiers capétiens puis à nos États généraux, mais qui évolue bientôt dans un sens tout différent. Les grands vassaux laïques et ecclésiastiques siègent dans le *Magnum concilium* du roi. Voilà donc deux ordres confondus et associés au gouvernement, tandis qu'en France ils restent séparés et décentralisent, usurpent des fonctions de souveraineté. Puis, peu à peu, de 1254 à 1295, cet embryon de Parlement où l'on ne peut discerner encore qu'une Chambre des lords devient une sorte d'assemblée nationale : toutes les classes s'y rapprochent, au lieu que dans la monarchie française les ordres expressément, séparément, égoïstement convoqués par le roi dans les États, « ne se connaissent pas, ne se comprennent pas..., ne se comprendont jamais. » Aux chefs de la féodalité viennent se joindre en effet irrégulièrement, humblement d'abord, des chevaliers, des procureurs du clergé paroissial, des bourgeois enfin, représentants des com-

tés, des villes et des bourgs. Les chevaliers dans le premier moment se rapprochent des barons, et les bourgeois, le clergé, s'isolent. Puis chacun suit ses affinités. Bourgeois et chevaliers se rejoignent ; barons et prélats reprennent l'entente de naguère. Les doyens des chapitres, les archidiacres et les *proctors* des Églises renoncent à siéger, discutent et votent séparément les contributions ecclésiastiques. Si bien que, l'ordre du clergé s'abstenant, le Parlement ne compte plus que deux groupes formés par les bourgeois et les chevaliers d'une part, les barons et les prélats de l'autre, et munis de droits égaux. Car, appelés pour donner « aide et subside » seulement, tandis que l'examen des projets de statuts reste du domaine du *Magnum Concilium*, on voit les députés des comtés, villes et bourgs, évoquer peu à peu le pouvoir législatif qui se départage ainsi entre les deux Chambres. La division du Parlement en deux Chambres n'est donc l'effet d'aucune constitution. Ce n'est pas une division d'ordres. Il n'y a pas que de la noblesse féodale dans la Chambre des lords, mais des pairs spirituels y coudoient les grands propriétaires ; il y a des nobles, dans la Chambre des communes, parmi les bourgeois. Plus tard, sous les Tudors, le haut baronage disparaîtra ; le roi recrutera alors dans la classe moyenne rurale, faite de chevaliers et de propriétaires non nobles, des pairs qui lui devront tout et fonderont contre lui une oligarchie souveraine. Nous ne saurions suivre ici ces transformations paradoxales.

L'important est d'affirmer que la Chambre des lords ne fut pas une création arbitraire, mais naquit des races, des lieux, des circonstances ; que les divers éléments aristocratiques qui la formèrent ne furent jamais isolés ni du Gouvernement auquel ils collaboraient, ni du peuple, en qui ils se recréaient sans cesse ; que, même au XVIII^e siècle, quand l'oligarchie des gentlemen régnait sur de vastes étendues territoriales quasi incessibles et insaisissables, affamée de privilèges, partout elle étendait son action politique : du district au comté, du comté dans les deux Chambres, sur l'État ; et qu'une évolution de six siècles (du XII^e, avant la grande Charte, au Bill des droits, 1688), avait fondé en Angleterre le gouvernement représentatif.

Ni le pouvoir royal, ni le groupement des intérêts, ni l'organisation des États généraux, ni leurs fonctions ne présentent en France les mêmes caractères. On n'y voit pas une royauté puissante lentement abdiquer ses droits dans une monarchie peu à peu représentative, mais l'autorité du prince restreinte, contestée, fonder par des siècles de luttes une monarchie absolue. Avec l'aide des communes elle ruine la féodalité. Et cette alliance et cette victoire n'ont pas seulement pour effet de lui assurer ce pouvoir étendu que possédait le souverain anglais : mais elles supposent et maintiennent un groupement très différent qui oppose les intérêts des trois ordres, et une rivalité qui les rend impuissants et dans la nation et dans les États généraux.

De ces trois ordres, il est vrai, dès les préliminaires de la Révolution, on peut n'en considérer que deux. Les curés de campagne, misérables, sont peuple, en effet, et les curés des villes appartiennent à la bourgeoisie : les uns et les autres feront cause commune avec le tiers. A peine reste-t-il quelques évêchés en roture. Le haut clergé comptera dans l'ordre de la noblesse. La noblesse doit donc être affirmée comme la seule aristocratie avérée en 1789. Qu'est-elle alors ? Selon le mot du comte de Lauraguais : « *un souvenir* : elle est au tiers-état ce que la Fable est à l'Histoire » (1). De Broc (2), après Taine (3), compte au moment de la Révolution 26.000 familles nobles : mais sur ce nombre (au témoignage de Chérin, le fils), il n'en est guère que treize ou quatorze cents de noblesse immémoriale ou de race. Tandis que la noblesse féodale tombe lentement au rang de noblesse de cour, la concession royale crée une noblesse nouvelle : les dignités civiles et militaires et la richesse y donnent accès ; la robe surtout s'en illustre. Il n'y a pas moins de 4.000 offices qui anoblissent. « Au moyen de la facilité qu'on a d'acquérir la noblesse à prix d'argent, il n'est aucun homme riche qui, sur-le-champ, ne devienne noble (4). » Parfois les services que récompensent les

(1) Cité dans le *Mémoire pour le peuple françois*, Anonyme. Seconde édition, 1788.

(2) L'*Ancienne France*..., I, 330.

(3) *Origines de la France contemporaine*. L'*Ancien Régime*.

(4) D'Argenson. *Mémoires*, III, 402 ; cité par de Broc.

lettres de noblesse sont de telle sorte que l'honneur du corps s'en trouve terni ; et toujours ces anoblissements à prix d'argent, quand bien même le trafic ne se complique pas de révocations intéressées et de rachats contraints, discréditent la noblesse flottante comme les mésalliances discréditent la noblesse de race. Nulle solidarité entre des éléments si divers : De la noblesse de province pauvre, ou, tout au moins, isolée, négligée, à la noblesse de cour pourvue de pensions et d'honneurs, c'est l'envie; et c'est le mépris de la noblesse d'extraction pour les familles anoblies, des nobles possédant fiefs pour les nobles non possédant fiefs, des nobles d'épée pour les nobles de robe, des anoblis avec noblesse transmissible, pour les anoblis de noblesse personnelle. Les plus malheureux inclinent vers la démocratie. La jalousie dont ils souffrent s'exhale en plaintes sur l'inégalité dont le peuple fait son profit. Les rois ont éliminé les nobles de la plupart des fonctions publiques, de celles, du moins, qui, n'étant exercées ni à Paris, ni aux armées, forment entre l'agent et les administrés un lien de protection et de dépendance. Exproprié de ses droits politiques, le gentilhomme à qui les affaires locales échappent, quitte ses terres et les vend quand il peut. La noblesse, dit Saint-Simon, est « *devenue un autre peuple qui n'a d'autre choix que de croupir dans une mortelle oisiveté qui la rend à charge ou méprisée, ou d'aller se faire tuer à la guerre...* » ; et d'Argenson : « *Voilà... à*

*quoi se réduit aujourd'hui toute l'aristocratie du gouvernement français et toute la part qu'y a la noblesse : le commandement des armées et le service militaire...* Toute l'autorité du gouvernement a passé dans les mains de l'heureuse robe... (1) » — « Dès 1789 la France est dissoute, et elle est dissoute parce que les privilégiés ont oublié leur caractère d'hommes publics (2) ».

Les privilèges, plus vexatoires qu'utiles, sont d'autant plus impatiemment subis qu'ils ne représentent désormais le prix d'aucun service. Il suffit d'indiquer ici ceux qui subsistent quant aux grades militaires. Mais assurément, de tous, les plus impopulaires sont ceux qui se réalisent pécuniairement soit en exemption d'impôts soit en redevances perçues. Vestiges d'un pouvoir aboli, les honneurs particuliers de la noblesse excitent encore l'envie quand les sujets d'envie ne sont plus guère qu'extérieurs. Le régime des substitutions, qui doit protéger la conservation d'une aristocratie, embarrasse la famille. Le noble l'élude, fait argent de sa terre. Le droit d'aînesse serait-il respecté, qu'il serait vain quand la fortune où il s'exerce perd toute consistance. Or la richesse n'est plus un des attributs essentiels de la noblesse. Il y a des nobles très riches ; il y en a de presque indigents ; mais, ce qui

(1) *Considérations sur le Gouvernement ancien et présent de la France*, p. 209, citées par de Broc.

(2) Taine. *Ancien régime*, p. 109.

est autrement grave, la plupart vivent médiocrement. Empêchée de faire commerce et par les mœurs et par les lois (du moins en principe), la noblesse ne peut acquérir de fortune mobilière. Sa fortune immobilière diminue sans cesse. Elle diminue dès sa période d'apogée (Xe-XIe-XIIe siècles), « parce que le droit d'aînesse ne s'est pas constitué intégralement chez elle, et parce que les tenanciers héréditaires grevés de redevances fixes se rapprochent constamment de la situation des propriétaires » (1) : puis parce que ses plaisirs, ses besoins, la vie de cour l'y contraignent : — tandis que le roturier en acquiert des parcelles et, au prix de tant de difficultés, par des modes si imparfaits qu'il lui devient presque impossible de réunir ces biens morcelés et de reconstituer une grande propriété (2).

Ainsi la noblesse qui ne possède pas tous les éléments aristocratiques dont la totalité seule ferait sa force (la richesse lui échappe), elle n'a plus d'utilité sociale : le plus grand nombre des ecclésiastiques, dont l'alliance lui conférait le savoir, est rentré dans les rangs

(1) Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, t. II, p. 421 et suiv.

(2) V. notamment Tocqueville, *Mélanges*, p. 25. — « Le changement introduit en France par la Révolution fut... celui-ci : le droit terrien du peuple remplaça celui des nobles. » Sumner-Maine, *Institutions primitives*, p. 155. Mais il est évident qu'en cela aussi on ne saurait faire dater ce changement absolument de 1789.

du tiers-état), la noblesse ne voit pas seulement diminuer la valeur absolue de ceux qu'elle retient encore, mais leur valeur relative, car le dogme de l'égalité naturelle triomphe, et elle est encore affaiblie par les progrès rivaux du tiers-état. Le tiers-état est une des *portions naturelles* de l'aristocratie, dit excellemment de Tocqueville (1), et plus loin : c'en est une *portion révoltée* contre l'autre : d'où cette affirmation quelque peu paradoxale : « Si l'on avait examiné de près la constitution de la noblesse, on aurait découvert qu'elle formait, à vrai dire, un corps démocratique revêtu, vis-à-vis des autres classes, des droits d'une aristocratie ».

Au reste il n'avait jamais été ni dans les traditions ni dans le caractère de la noblesse française de prendre part au gouvernement. De Broc, qui l'affirme, cite à ce sujet le curieux témoignage de Montaigne : « La forme propre et seule essentielle de la noblesse en France, c'est la vacation militaire (2). » Comment se serait-elle, pour une circonstance déterminée, improvisée *corps intermédiaire* au secours tout ensemble du trône et des libertés publiques, quand précisément les forces qu'elle n'avait jamais consacrées à ces offices sont épuisées ?

La Révolution n'a plus à abolir une aristocratie déchue : elle la dépouille ; la brutalité seule du geste fait illusion sur le coup qu'il porte. Elle achève seulement

(1) *Mélanges*..., p. 17 et suiv.

(2) *Essais*, livre II, ch. VIII.

de l'appauvrir en abolissant les droits féodaux que le seigneur perçoit à titre de souverain local, naturellement sans indemnité, et en déclarant rachetables les droits qu'il perçoit à titre de propriétaire foncier et de bailleur simple, sans prendre les précautions nécessaires pour assurer et faciliter le paiement de ces créances ; elle achève seulement de la dissoudre en abolissant les droits des aînés et des mâles dans les successions *ab intestat*, en restreignant la liberté testamentaire ; elle achève seulement de la *dédorer*, en supprimant les titres, les noms de terre, les armoiries ; elle achève seulement de la « déraciner » (1) par les persécutions et l'exil où elle l'accule.

Mais si l'Assemblée décrète l'unité du pouvoir législatif, ce n'est pas parce qu'elle « ne constitue que pour des êtres abstraits » ; ce n'est pas parce qu' « au lieu de classes superposées, elle ne voit que des individus juxtaposés » ; ce n'est pas parce qu'elle néglige « l'avantage de la nation » pour « les droits imaginaires des hommes » (2). C'est parce que la formation d'une Chambre haute était impossible.

Elle était impossible « parce que nul n'en voulait », énonce Thiers ; disons que la plupart des privilégiés et des non privilégiés la rejetaient : les uns, dans le tiers, parce que, aristocratique, elle ne pouvait être, au

(1) Taine. *Ancien régime.*

(2) Taine. *Régime moderne.* Il suffirait à la rigueur d'en ap-

moins essentiellement, que nobiliaire ; les autres, dans la noblesse, soit parce qu'en la repoussant on se flattait de faire échec à la Révolution, soit parce que, réalisée sans distinction d'ordres, elle eût consacré la déchéance politique des nobles, soit parce que nobiliaire, elle aurait exclu et rejeté dans le tiers tout un groupe de gentilshommes. Et une telle Chambre haute, si elle avait pu être constituée, n'eût été ni puissante, ni stable, parce qu'elle aurait été sans fondement dans une société sans véritable aristocratie (1).

## III

L'aristocratie devait être encore l'occasion de maints débats. Une première manifestation eut lieu, quand, dans la séance du 25 avril 1790, Lanjuinais demanda

---

peler de ces affirmations du *Régime moderne* aux constatations de l'*Ancien régime*.

(1) V. Stuart Mill : Le gouvernement représentatif, ch. XII. Et pour les développements qui précèdent : Taine, de Broc, *op. cit.* — de Tocqueville : *Mélanges, fragments historiques*. Paris, 1865. L'*Ancien régime et la Révolution. Le gouvernement avant la Révolution.* — Gasquet : *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, 2 vol., Paris 1885. — Viollet : *Histoire des institutions politiques et administratives de la France.* — Bluntschli : *Théorie générale de l'État...*, Paris 1877, (p. 109 à 111).

la radiation au procès-verbal du qualificatif *gentilhomme breton* appliqué à Drouais de Boisglaume, offrant un don patriotique. Une seconde se produisit le 19 juin à propos de la motion qui réclamait la disparition des « emblèmes de l'esclavage » du piédestal de la statue de Louis XIV : Lambel propose alors la suppression des titres de noblesse. « En France la noblesse est constitutionnelle, objecte l'abbé Maury ; s'il n'y a plus de noblesse il n'y a plus de monarchie ». Cet argument, tiré de Montesquieu, n'est repris par le comte de Faucigny que par ce qu'il offre un moyen de faire renvoyer la discussion, de la séance du soir où elle s'élève, à une des séances du matin que le règlement de l'Assemblée consacre aux décrets constitutionnels.

Parmi les protestations que cette initiative suscite il faut retenir celle du vicomte du Hautoy au nom de la noblesse du baillage de Pont-à-Mousson :

« La noblesse a toujours été le plus ferme appui du trône, si cet appui étoit seulement ébranlé, le trône de la monarchie s'écrouleroit bientôt et la France seroit ensevelie sous leurs ruines » (1).

Le comte de Mazancourt s'exprime ainsi :

« Considérant que l'arrêté... ne peut avoir son effet sans détruire les bases de la monarchie qui ont toujours reposé sur la Conservation de la noblesse... » (2).

---

(1) *Arch. Parl.*, 1e série, t. XVI, p. 379.

(2) *Arch. Parl.*, id. p. 385.

Et le marquis de Laqueuille :

« La France cesseroit d'être monarchie si l'on pouvoit anéantir la noblesse ; car où il n'y a pas de nobles, il n'y a point de roi (1) ».

Ainsi la nécessité d'un corps intermédiaire alors même qu'il n'est pas représenté dans les pouvoirs organisés par la Constitution ne cesse pas d'être affirmée. Mais il y a danger à réveiller la crainte d'une Chambre haute. Buzot ayant en effet, le 21 mai 1791, proposé de diviser le Corps législatif en deux sections égales délibérant sur la même matière et rapportant à l'Assemblée générale le résultat de leur délibération, Pétion ne défend pas sans peine l'orateur d'avoir, par ce projet, tenté de ramener les esprits au système des deux Chambres. *La déclaration volontaire proposée aux patriotes des 83 départements* que, Sieyès, n'abandonnant pas son ancien projet, colporte mystérieusement, en juin, ne paraît pas moins périlleuse par la division dont elle frappe le Corps législatif, ses deux sections devant être appelées à discuter et à délibérer séparément. Dénoncé au club des Jacobins par Salle, Sieyès proteste qu'il n'a pas, comme on l'en accuse, proposé l'établissement de deux Chambres (2). Plusieurs députés s'excusent d'avoir signé « par surprise » son *factum* :

---

(1) *Ibid.*, p. 386. Cf. plus haut : Montesquieu, p. 41.

(2) Buchez et Roux. *Histoire parlementaire de la Révolution*, t. XXIII, p. 303.

d'autres affirment que leur nom y a été joint sans leur assentiment. A la séance suivante du club, Danton, après s'être offert aux poignards des ennemis de la liberté, fait renaître le débat en l'absence de Sieyès :

« Le prêtre Sieyès qui a défendu la dîme, le prêtre Sieyès qui ne voulait pas que les biens du clergé fussent déclarés nationaux ; le prêtre Sieyès qui a fait une loi pour modérer la liberté de la presse, n'est pas le seul auteur de la déclaration qu'on vous a fait connaître ». La Fayette est à son tour dénoncé : « ils espèrent rester nobles en dépit de l'horreur que la noblesse inspire à toute la France. *Ils veulent les deux Chambres !* » Mais, ajoute-t-il « il y aura toujours unité de lieu, de temps et d'action et la pièce restera ».

Le projet d'acte constitutionnel groupant tous les décrets constitutionnels déjà votés et rédigés par le Comité de constitution entre en discussion le 10 août 1791. Nulle contradiction sur le principe du premier chapitre du titre III : L'*Assemblée nationale formant le Corps législatif est permanente et n'est composée que d'une Chambre*. Larevellière-Lepeaux ne vient-il pas de repousser toute aristocratie, celle des talents aussi bien que celle de la naissance ? L'autorité des « sages de l'antiquité » couvre la voix des théoriciens anglais : « Ce Corps législateur suprême ne doit pas être composé de plusieurs assemblées, il vaut mieux qu'il soit un. — *Unum totius*

*Reipublicae concilium, commune ac summum esse præstat, quam plura* (1) ».

Mais en dehors de l'Assemblée, l'opposition ne désarme pas :

« La question de l'unité du corps législatif a été peu « discutée dans l'Assemblée nationale, dit l'auteur de « l'*Analyse raisonnée de la Constitution française* (2), « [M. de Clermont-Tonnerre] ; toutes les passions « s'étoient réunies contre l'idée de deux Chambres ; « on supposoit des vues d'intérêts à ceux qui défen- « doient le système ; on les avait désignés comme des « ennemis publics à cette partie du peuple que l'on « faisoit coopérer par ses menaces et ses excès, à la « formation des lois...

« Une expérience de deux ans a convaincu tous les « bons esprits du danger d'une Chambre unique.

« Un citoyen estimable et éclairé (3) vient de présen- « ter, dans un ouvrage intitulé : *sur les Législations et les* « *Conventions nationales*, le tableau le plus vrai et le « plus effrayant des inconvéniens d'une Chambre uni- « que...

« Je réserverai la discussion en la réduisant à cette « proposition simple : *Une seule Chambre sera éter-* « *nellement despote ou esclave*... il est physiquement « impossible qu'il se passe plusieurs années avant « que cette erreur ne soit réformée, et en supposant

---

(1) Florileg. polit., ex libr. 2 Thucyd. — *L'origine ancienne des principes modernes ou les Décrets constitutionnels conférés avec les maximes des sages de l'antiquité, par M. François (de Neufchâteau)*, Paris, 1791.

(2) Paris, 1791.

(3) M. de Prunelé.

« même que la Constitution n'eût pas d'autres vices,
« celui-là seul ne tardera pas à la rendre intolé-
« rable... »

La Constituante lègue à l'Assemblée législative ses inquiétudes à ce sujet et sa passion. On n'y doute pas que l'institution d'une seconde Chambre ne soit parmi celles que le Congrès armé des puissances étrangères prétendra imposer à la France :

« Apprenons..., Messieurs, à tous les princes de
« l'Empire, s'écrie Guadet à la séance du 4 janvier 1792,
« que la nation française est décidée à maintenir la Cons-
« titution tout entière ; nous mourrons tous ici... (*Oui ! oui ! Vifs applaudissements.*) [A ces mots, tous les membres... se lèvent et s'écrient : *Oui, nous le jurons !...* Les cris de : *Vivre libre ou mourir*, la *Constitution ou la mort !* se font entendre...] ... Oui, nous mourrons
« tous ici, plutôt que de permettre, je ne dis pas qu'on
« mette en question si le peuple français demeurera
« libre, mais seulement qu'il soit porté atteinte à la
« Constitution. »

L'adresse au peuple français que lit ensuite Hérault de Séchelles précise l'accusation :

« Quelques puissances étrangères... oseront dire au
« peuple français : « Nous vous permettons de vous *dire*
« libres, mais à tel degré, à telle mesure... Il nous plaît
« qu'une de vos castes l'emporte sur la nation (*Applau-*
« *dissements.*), qu'en voulant régénérer votre Empire,
« vous n'ayez, en effet, régénéré que la féodalité, *et*
« *qu'une Chambre Haute éternise chez vous, avec le patri-*

« *ciat, l'orgueil et les préjugés qui, depuis huit siècles, ont* « *tenu les Français dans les fers* (1). »

Le 16 janvier, les *Annales patriotiques et littéraires* confirment cette nouvelle par deux documents certains :

« Voici ce qu'on lit dans une gazette allemande de Francfort du 6 janvier :

« Nous tenons de très bonne part, et nous pouvons assurer que les Français n'entreront point en Allemagne, que le parti de M. de Breteuil, qui veut deux Chambres à l'Assemblée nationale, triomphe, et qu'on procédera bientôt à accommoder les affaires de France. Presque toutes les puissances sont d'accord sur ce système, et tous les honnêtes gens de la France le favorisent... »

Une autre gazette de la même ville, ajoute sous l'article de Coblentz : « M. de Sainte-Croix, nouveau ministre, a mangé la semaine dernière à la Cour. On dit qu'il est partisan zélé du système de M. de Breteuil qui veut introduire en France les deux Chambres comme en Angleterre. Le roi, la reine et le ministre Delessart sont du même avis, et M. de Sainte-Croix est chargé de négocier auprès des princes pour leur faire approuver ce projet, qui portera le dernier coup au parti des amis de la Constitution et des autres clubs de cette espèce. *Les princes y gagneront beaucoup, car quand ce système sera une fois établi, il sera aisé d'étendre* la puissance du roi, dans l'espace de quelques années, et de rétablir enfin l'*ancien régime* (2)... »

---

(1) *Arch. Parl.*, 1re s., t. 37, p. 413.

(2) *Annales patriotiques et littéraires de la France...*, journal libre..., par M. Mercier et par M. Carra, no XVI, du lundi 16 janvier 1792. — Buchez et Roux donnent de cet article une citation tronquée.

Six mois après, l'agitation n'est pas encore calmée ; l'adresse des administrateurs composant le directoire du département du Tarn, lue à la séance du matin du 15 juin 1792, porte :

« Législateurs,

« La Constitution est menacée ; une doctrine des-
« tructive des principes sacrés de l'égalité circule dans
« la capitale et se répand dans tout l'Empire ; le despo-
« tisme terrassé fait de nouveaux efforts pour se rele-
« ver de sa chute ; il rallie les morceaux épars de son
« sceptre brisé pour l'appesantir encore sur un sol de-
« venu libre. Ses vils suppôts agitent le peuple ; ils
« colorent leur système d'iniquité des ombres de la po-
« pularité ; ils veulent rétablir la prééminence d'une
« caste privilégiée, en ramenant avec elle la féodalité,
« la tyrannie, l'oppression et l'esclavage.

« Législateurs,

« La Patrie éplorée appelle tout votre courage, toute
« votre fermeté. Vous êtes entourés par le crime et par
« les factions... un crêpe funèbre couvre l'autel de la
« Patrie et de la Liberté. Élus par le peuple, revêtus de
« sa confiance, c'est à vous de la préserver des malheurs
« qui la menacent. Mais si, contre son attente, telle
« étoit la fatalité de la France, *que le système des*
« *deux Chambres vînt s'établir sur les ruines de la*
« *Constitution*, nous nous précipiterions au milieu de
« nos concitoyens, et, en offrant à leurs regards le livre
« de la loi, nous leur dirions : « Citoyens, voilà le dé-
« pôt précieux que nous avons tous juré de conserver
« et de défendre jusqu'à la mort..... Que notre sang
« seul en efface les caractères sacrés, et que la postéri-
« rité apprenne que, fidèles à leur serment, les citoyens

« du département du Tarn sont morts pour la Patrie « en prononçant ces mots : La liberté, l'égalité, *jamais* « *deux Chambres* ! (1). »

Quinze jours après, c'est une adresse des citoyens de la ville du Puy, qui déclare « ne vouloir ni les deux « Chambres, ni la République, mais la Constitution « telle qu'elle est (2). Et c'est la Chambre haute qui fait en partie, à la séance du 7 juillet, les frais du baiser Lamourette :

« Ramenez à l'unité la représentation nationale ...
« Une section de l'Assemblée attribue à l'autre le « dessein séditieux de renverser la Monarchie et d'é- « tablir la République ; et celle-ci prête à la première « le crime de vouloir l'anéantissement de l'égalité « constitutionnelle, *et de tendre à la création des deux* « *Chambres* ; voilà le foyer désastreux d'une désu- « nion qui se communique à tout l'Empire..... Fou- « droyons, Messieurs, par une exécration commune, et « par un dernier et irrévocable serment, *foudroyons et* « *la République et les deux Chambres. (Applaudisse-* « *ments unanimes.)* Jurons-nous fraternité éternelle ; « confondons-nous en une seule et même masse « d'hommes libres, également redoutable et à l'esprit « d'anarchie et à l'esprit féodal ; et le moment où nos « ennemis domestiques et étrangers ne pourront plus « douter que nous voulons une chose fixe et précise, « et que ce que nous voulons nous le voulons tous, sera « le véritable moment où il sera vrai de dire que la

(1) *Arch. Parl.*, 1re s., t. 45, p. 221.
(2) *Arch. Parl.*, 1re s., t. 46, p. 17.

« liberté triomphe et que la France est sauvée. (*Applau-*
« *dissements unanimes et réitérés.*)

« Je fais la proposition que M. le Président dise à
« l'Assemblée *que ceux qui rejettent et haïssent égale-*
« *ment la République et les deux Chambres se lèvent.* »

« A peine cette proposition est-elle formulée que
« toute l'Assemblée..... se lève..... On n'entend plus
« que ceci : « Oui, nous le jurons! » Bientôt la droite
« et la gauche se mêlent et se confondent pour ne faire
« qu'un corps véritablement uni par le seul besoin du
« bonheur public. Les membres naguère les plus éloi-
« gnés, et presque ennemis jurés, étouffent cette divi-
« sion dans les plus vives étreintes. »

La Constitution de 1793 proclamera le même principe de l'unité du pouvoir législatif : « La Constitution d'Angleterre est faite pour les riches, celle d'Amérique pour les citoyens aisés, la Constitution française doit l'être pour tous les hommes... Les Constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent l'existence de deux partis, et un des premiers besoins de la République française c'est de n'en connaître aucun (1). » Ce qui, dit en février 1793, est d'une belle tranquillité.

---

(1) « Deux opinions ont divisé jusqu'ici les publicistes. Les uns veulent qu'une action unique, limitée et réglée par la loi, donne le mouvement au système social, qu'une autorité première dirige toutes les autres, et ne puisse être arrêtée que par la loi, dont la volonté générale du peuple garantit l'exécution contre

Le projet de Constitution dispose en conséquence au titre VII, section 1re, art 1er :

---

cette autorité première, si elle tentoit de s'arroger un pouvoir qu'elle n'a point reçu, si elle menaçoit la liberté ou les droits du citoyen.

« D'autres, au contraire, veulent que des principes d'action, indépendants entre eux, se fassent équilibre en quelque sorte, et se servent mutuellement de régulateur ; que chacun d'eux soit contre les autres le défenseur de la liberté générale, et que l'intérêt de sa propre autorité s'oppose à leurs usurpations.

« Mais que devient ainsi la liberté publique, si ces pouvoirs, au lieu de se combattre, se réunissent contre elle ? Que devient la tranquillité générale, si, par la disposition des esprits, la masse entière des citoyens se partage entre les divers pouvoirs, et s'agite pour ou contre chacun d'eux ?

« L'expérience de tous les pays n'a-t-elle point prouvé, ou que ces machines si compliquées se brisoient par leur action même, ou qu'à côté du système que présentoit la loi il s'en formoit un autre fondé sur l'intrigue, sur la corruption, sur l'indifférence ; qu'il y avoit, en quelque sorte, deux constitutions, l'une légale et publique, mais n'existant que dans le livre de la loi ; l'autre secrète, mais réelle, fruit d'une convention tacite entre les pouvoirs établis ?

« Au reste, un seul motif auroit suffi pour nous décider entre ces deux systèmes. Ces constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent ou amènent l'existence de deux partis ; et un des premiers besoins de la république française, c'est de n'en connaître aucun.

« Ainsi, le pouvoir de faire des lois et celui de déterminer les mesures d'administration générale qui ne peuvent être confiés sans danger à d'autres mains qu'à celles des représentans du

« Le Corps législatif est un et sera composé d'une « seule Chambre. »

Le seul contrepoids opposé au despotisme de cette Assemblée unique doit résider dans les fréquentes élections et dans le droit de censure des Assemblées primaires.

Hérault de Séchelles, dans son rapport, ne note pas qu'une discussion se soit engagée entre les commissaires sur le principe du dualisme, et, sans doute, il le range parmi « ce grand nombre d'articles que la royauté traînait à sa suite ». Cependant, dans la séance du 20 février, Amar eut l'occasion de provoquer une nou-

---

peuple, seront remis à une Assemblée nationale, et les autres pouvoirs ne seront chargés que d'exécuter les lois et les résolutions émanées d'elle.

« Les représentans du peuple se réuniront dans une seule assemblée. Sans doute, si, en la partageant en deux Chambres, on composoit chacune d'elles de membres également élus par tous et parmi tous les citoyens, une telle institution ne seroit pas contraire à l'égalité naturelle.

« Mais on sait que si, par exemple, on exige le concert de deux assemblées séparées, le vœu d'une minorité très faible suffit pour faire rejeter par la forme seule ce qu'une grande majorité auroit admis ; on sait que cette institution auroit le même effet que celle où l'on exigeroit, pour adopter une proposition, une pluralité relative plus ou moins forte, mais qu'elle ne conduiroit au même but que d'une manière incertaine et bizarre... »

Rapport de Condorcet. (Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, 17 février 1793, t. XV, p. 456 et suiv.)

velle manifestation sur ce point en dénonçant un délit : « Dans l'imprimé du plan (de Condorcet), on a remarqué que l'imprimeur Baudoin a ajouté le projet de l'établissement de deux Chambres dans le Corps législatif. »

En vain Ducos objecte que dans ce qu'on appelle « un grand corps de délit » il n'a point « vu les deux Chambres,..... mais seulement la division du corps législatif en deux sections. » De violents murmures s'élèvent à l'extrême gauche. « Je rends à ceux qui m'interrompent la justice, poursuit l'orateur, qu'ils ne sont pas d'une ignorance assez *crasse*, pour confondre les deux Chambres avec la division du corps législatif en deux sections ». (Mêmes murmures). Barrière, enfin, peut faire admettre à l'Assemblée « que le droit de publier par la voie de l'impression les divers projets, les diverses vues présentées pour la Constitution de la République » qu'on accorde à tous les citoyens, aux Anglais, aux Allemands, à tous les étrangers « ne peut être contesté au comité lui-même. » L'Assemblée passe condamnation ; mais la variante dut être effacée, et l'article 1er du titre VII devint l'article XXXIX : « Le corps législatif est un, indivisible et permanent. »

Le dogme de Rousseau s'y trouve constitutionnellement formulé. Il vient, en effet, de s'armer à nouveau sous les espèces de l'anti-fédéralisme :

« Le fédéralisme ne consiste pas seulement dans un « gouvernement divisé, mais dans un peuple divisé.

« L'unité ne consiste pas seulement dans celle du gou-
« vernement, mais dans celles de tous les intérêts et
« de tous les rapports des citoyens » proclamait Saint-
« Just, dans un discours prononcé le 26 germinal an II,
« et il ajoutait le 23 ventôse : « Tout parti est criminel,
« parce qu'il est un isolement du peuple et des Sociétés
« populaires. La souveraineté du peuple veut que le
« peuple soit uni. Toute fraction est donc un attentat
« à la souveraineté du peuple. Il ne faut point de
« parti dans un État libre pour qu'il puisse se main-
« tenir. »

On n'en demeurait pas moins préoccupé d'enchaîner la tyrannie redoutée du Corps législatif. Le projet de constitution montagnarde qui fit échec au projet girondin instituait un haut jury « Tribunal imposant et consolateur créé par le peuple à la même heure et dans les mêmes formes qu'il crée ses représentans ; auguste asile de la liberté où nulle vexation ne sera pardonnée et où le mandataire coupable n'échappera pas plus à la justice qu'à l'opinion (1). »

Piètre garantie que celle du jury chargé d'agir, non pas sur l'ensemble du Corps législatif, mais sur la personne même de ses membres, selon la tendance individualiste des esprits d'alors. Chabot poursuivra logiquement cette ordonnance des garanties personnelles, quand

(1) Hérault de Séchelles. — Seconde tentative d'érection d'une Cour suprême dont Sieyès donnera bientôt le plan. Cf, p. 72.

il dira : « Si l'on me demande quelle est, dans mon système, la garantie de la liberté, je répondrai : la guillotine ! »

## IV

Les combinaisons par où l'on tentait plus ou moins sincèrement de réduire l'omnipotence législative attestaient que le régime unitaire n'avait pas satisfait les esprits.

Il appartenait à la Terreur d'en dénoncer le vice suprême. A condition de ne pas évoquer le « spectre » de la monarchie, de n'éveiller ni la haine de l'aristocratie, ni la crainte du fédéralisme, on pouvait dès lors tenter de créer une seconde Chambre, et d'y dédoubler l'Assemblée unique, à défaut d'y établir un véritable corps intermédiaire. L'instauration d'un *pouvoir imposant* n'était d'ailleurs pas pour déplaire aux politiciens héroïques ; et, bien que la prétention commune fût encore de faire œuvre générale, dominant le temps et l'espace, la Constitution de l'an III, par ailleurs pratique et sagace, dédiera à la mode du temps le *Conseil des Anciens*.

A s'inspirer des civilisations disparues, la Convention se dédommage de ne pouvoir retourner à la nature. « Les Anciens des Hébreux, les Gérontes de Sparte, le Sénat de Rome et l'étymologie même de notre mot Seigneur, montrent combien autrefois la vieillesse étoit respec-

tée » avait écrit Rousseau (1). Saint-Just, son disciple, a fait déjà, en conséquence, de la vieillesse, une véritable institution politique (2). Sans doute, l'Angleterre a des libertés, mais c'est une croyance commune que « les Anglais ne sont plus dignes de leur liberté. » Dès

---

(1) Discours sur l'Origine et les fondemens de l'inégalité, édit. d'Amsterdam 1755, p. 163.

(2) *Onzième fragment. — Des vieillards, etc...* : « Les hommes qui auront toujours vécu sans reproche porteront une écharpe blanche à soixante ans. Ils se présenteront à cet effet dans le temple le jour de la fête de la vieillesse au jugement de leurs concitoyens ; et si personne ne les accuse, ils prendront l'écharpe.

« Le respect de la vieillesse est un culte dans notre patrie. Un homme de l'écharpe blanche ne peut être condamné qu'à l'exil.

« Les vieillards qui portent l'écharpe blanche doivent censurer dans les temples la vie privée des fonctionnaires et des jeunes hommes qui ont moins de vingt et un ans.

« Le plus vieux d'une commune est tenu de se montrer dans les temples tous les dix jours et d'exprimer son opinion sur la conduite des fonctionnaires... »

Le chapitre des *Troubles publics* est encore plus significatif :

« Article premier. — Les communes éliront tous les deux ans, lors du renouvellement des Législatures, six vieillards recommandables par leurs vertus, dont les fonctions seront d'apaiser les séditions.

« Art. 2. — Ces vieillards sont décorés d'une écharpe tricolore et d'un panache blanc ; lorsqu'ils apparaissent revêtus de leurs attributs, le peuple garde le silence et arrête quiconque

1790, Burcke rompt Outre-Manche, la chaîne des deux révolutions voisines à deux siècles de distance ; et, sur le continent, l'éloquence quotidienne flétrit « le langage de Pitt et Cobourg ». Sparte, Rome consolent de Londres ; le forum rallie les pèlerins de Westminster. Mais il faut à ce disciplulat quelque discernement : Eschasseriaux aîné le recommande : « Je pense... citoyens représentans, que c'est moins pour aller prendre des élémens, nous les approprier, que pour en approfondir l'influence que nous devons consulter les constitutions antiques. » Et la Convention, sans cesser d'être idéologue, saura faire sa part à l'expérience.

La Commission des Onze, chargée de modifier la Constitution de 1793, avait dû renoncer à cette tâche, et s'était résolue à une œuvre nouvelle. A l'unanimité moins une voix (celle de Bernier), elle décida de diviser le Corps législatif en deux assemblées. « *Depuis que la vérité peut se faire entendre sans danger*, écrivait le journaliste Trouvé (1), tous les écrivains ont démontré et l'expérience a prouvé qu'il devait être divisé en deux parties »

---

poursuivrait le tumulte. Le peuple prend des vieillards pour arbitres.

« Art. 3. — Si le trouble continue, *les vieillards annoncent le deuil de la Loi :* Ceux qui insultent un vieillard sont réputés *méchans* et sont déchus de la qualité de citoyens. »

Voir en outre le projet de Conseil des vieillards, présenté en 1789 par le cahier de Neuilly, Annexes, IV.

(1) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, t. XXV, p. 50.

Le souci d'assurer aux conventionnels une large part dans l'exercice du pouvoir avait sans doute contribué au succès de cette thèse. Mais Boissy d'Anglas, dans le rapport qu'il fit le 5 messidor an III, au nom du comité dont Daunou avait été l'inspirateur, n'eut pas de mal à persuader l'Assemblée du péril dont l'influence d'un seul individu menace une Chambre unique.

Chacun déplorait encore les effets de l'intrigue, de l'éloquence de la pression, de l'opinion publique, des passions, des divisions. L'abondance des lois n'était pas un des moindres inconvénients qu'il fallait signaler et d'où résultait pour le peuple la perte de sa liberté, et pour l'Assemblée celle de sa dignité et de sa force (1).

---

(1) (*a*) « Je m'arrêterai peu de temps à vous retracer les dangers inséparables de l'existence d'une seule assemblée ; j'ai pour moi votre propre histoire et le sentiment de vos consciences. Qui mieux que vous pourrait nous dire quelle peut être, dans une seule assemblée, l'influence d'un individu ? Comment les passions qui peuvent s'y introduire, les divisions qui peuvent y naître, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est si aisé de l'investir, peuvent y exciter des mouvemens que rien n'arrête... et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son bonheur et sa liberté, si on la maintient, et à la représentation nationale, sa force et sa considération, si on les rapporte. »

Réimp. du *Moniteur*, t. XXV, p. 95.

*b*) « ... Veiller à ce qu'il y ait peu de lois dans un empire, c'est « veiller à ce qu'elles soient mieux comprises, mieux exécutées...

« Je ne connais point, j'ose le dire, d'objection rai-
« sonnable à faire à la division du Corps législatif,
« mais il existe contre ce principe sage une sorte de
« prévention, parce que les esprits inquiets, ardens et
« ombrageux... croient toujours voir, dans cette insti-
« tution salutaire, la renaissance des titres anéantis,
« la résurrection de la noblesse et la création de la
« pairie. Accoutumés à ne pas séparer l'idée de deux
« Chambres de celle d'une dignité héréditaire, ils crai-
« gnent que nous ne voulions naturaliser en France
« le plus monstrueux des systèmes. Ah! qu'ils se ras-
« surent... »

Et Deleyre, en effet, ne s'attriste pas seulement à voir « couper ou scier un corps en deux pièces » ; il redoute *cette lèpre contagieuse d'ambition qui s'attache aux grandes places qui, du siège ou de la robe, gagne le cœur de l'homme et n'en sort plus*, « ce germe de royalisme couvé par l'aristocratie ». (1)

Mais, objecte Boissy, ce ne sera ni une Chambre des

« c'est les recommander davantage à l'affection et au respect.
« Tout commande donc la nécessité d'opposer une digue puis-
« sante à l'impétuosité du Corps Législatif ; cette digue c'est l'ex-
« périence qui va nous enseigner à la construire ; *cette digue*,
« c'est *la division* du Corps Législatif en deux parties. »

*Ibid.*

(1) « Oui, je le crains : par la distinction de deux conseils permanens va reparoître l'aristocratie avec cette longue *chaine* d'usurpations qui, *sapant* d'abord l'égalité, *renversent* bientôt la liberté...

« Le Sénat romain ne fut pas noble sans doute dès son origine, ni perpétuel et inamovible dans ses membres, ni surtout héréditaire dans ses familles ; cependant il le devint...

pairs, ni un Sénat à vie (1). Le petit nombre des membres du Conseil des Anciens, leur âge et leur caractère de pères de famille doit également, selon Daunou, apaiser toute crainte (2). D'ailleurs, si quelques-uns redoutent sa toute puissance (3), d'autres, au

---

« L'établissement de deux Chambres est encore, comme il le fut d'abord, le vœu secret de tous nos ennemis, le vœu des rois, le vœu des nobles et des prêtres... les deux Chambres sont un séminaire d'aristocratie... »

(1) « Une chambre des pairs est une production de l'orgueil féodal pour conserver les privilèges des grands et défendre l'autorité du trône ; elle ne peut être naturalisée dans le sein d'une république ; un Sénat à vie est une institution aristocratique non moins contraire aux principes sacrés qui ont préparé notre révolution qu'à ceux de l'intérêt public. »

(2) « Pour ne pas donner au Conseil des Anciens une teinte aristocratique ; pour l'assurer de tout le respect dont il aura besoin, nous avons pensé qu'il devoit être moins nombreux que le Conseil des Cinq-Cents et que ses membres devoient être plus âgés et porter l'auguste caractère de pères de famille. Quoi de plus propre en effet à concilier à ce corps la vénération du peuple et celle des autres autorités que cette moralité dont il sera revêtu ? »

(3) « ... La puissance nationale résidera tout entière dans le Conseil des Anciens, elle n'aura pour contrepoids que l'opinion publique... Où se trouve dans cet ordre de choses la garantie de la liberté contre la puissance sans frein du Conseil des Anciens ? »

Eschassériaux, de même, croit que le Conseil des Anciens paralysera celui des Cinq-Cents.

contraire, affirment la vanité de ces craintes (1) ou même redoutent sa faiblesse (2).

« Nous proposons seulement de diviser le Corps légis-
« latif en deux conseils également élus par le peuple,
« nommés pour le même espace de temps, et ne diffé-
« rant l'un de l'autre que par le nombre et l'âge de leurs
« membres. L'un nommé le Conseil des Cinq-Cents
« sera chargé de proposer des lois ; l'autre nommé le
« Conseil des Anciens et composé de deux cent cin-
« quante membres, aura le droit de les examiner et la
« loi ne sera parfaite que lorsqu'elle aura été acceptée
« par lui. Il n'y a donc rien dans ce système de res-
« semblant à la pairie ou à l'aristocratie d'un Sénat.

« Le Conseil des Anciens que nous vous proposons
« est une Constitution sage, politique et morale, dont
« le but est le maintien des droits du peuple et la con-
« servation de la liberté. L'objet de la pairie anglaise
« est de consolider la royauté, celui du Conseil des
« Anciens est d'empêcher son retour ; ils n'ont qu'un
« avantage commun, celui d'empêcher la précipitation
« des législateurs. »

Les Anciens seront nommés par les mêmes électeurs

---

(1) « Il me semble tout à fait extraordinaire qu'on voie une puissance redoutable dans un corps qui, d'un côté, ne propose rien, et de l'autre, ne dispose que des places de membre du Directoire, et encore, sur la présentation du Conseil des Cinq-Cents, d'où émanera originairement leur nomination. »

La Révellière-Lépeaux.

(2) « ... Je craindrois qu'une Chambre composée de cinq cents personnes qui, à la témérité et l'ambition propres à la jeunesse joindroient quelques talents, ne fît bientôt la loi au Conseil des Anciens. » Villetard.

que les Cinq-Cents, c'est-à-dire par les assemblées électorales, au suffrage restreint et censitaire. « Les deux Conseils sont également élus par le peuple. » (Boissy) « Leur élection est également pure dans la source. » (Lakanal) La durée de leur mandat est égale : on craint, en conférant à leurs pouvoirs une durée plus longue qu'on ne fait à ceux des Cinq-Cents, de favoriser quelque tendance à l'aristocratie (1). Encore cette durée est-elle, pour tous, réduite de quatre à trois ans.

Quatre conditions doivent distinguer les Anciens :

1° Le Conseil des Anciens ne compte que 250 membres ; on a voulu que ce nombre fût restreint, afin d'éviter la confusion, mais sans le trop diminuer, de peur que le Conseil ne soit plus assez représentatif et tende à l'aristocratie (2). 2° L'âge requis est d'au moins quarante ans : Le Conseil de Cinq-Cents est l'*imagination* de la République, le Conseil des Anciens en est *la raison*. Il doit imposer le respect

---

(1) (*a*) « ... Vous devez sentir le danger qu'il y a de laisser les mêmes individus se perpétuer dans les fonctions publiques. C'est ainsi que s'est formée la noblesse dans plusieurs familles des Etats d'Italie. » Creuzé La Touche.

(*b*) « Pour prouver le danger des réélections, je citerai l'exemple des décemvirs, dont la réélection entraîna la perte de la liberté... » Hardy.

(2) « Nous avons voulu marquer même par la différence du nombre, la distinction qu'il doit y avoir entre les deux conseils. Si celui des Anciens est composé d'un trop grand nombre de

au peuple. (Daunou) » « C'est commander le respect pour la loi que de choisir ceux qui la font parmi les hommes qui, par leur âge et leur sagesse inspirent la vénération ». Larevellière-Lepeaux, Villetard proposent de fixer l'âge minimum à 45 ans, Cambacérès à 45 ou 50 ans. De violents murmures l'interrompent ; on craint en reculant ainsi la limite de n'appeler à siéger dans le Conseil que des hommes médiocrement attachés à la Révolution. On prétend instituer des Anciens à l'exemple des Hébreux, des Spartiates, et des Romains, mais à condition que ces Anciens soient des hommes nouveaux. Bordas voudrait plus d'héroïsme dans leur nom (1), Lehardy plus de vérité (2) ; et Cambacérès

---

membres, il ne présentera que confusion. Nous l'avons tellement craint que si nous n'avions pas été retenus par cette considération qu'il falloit un nombre de membres suffisant pour représenter un empire aussi vaste que celui de la France, nous vous aurions proposé de n'y faire entrer qu'un député par chaque département ; mais pour qu'il inspirât plus de confiance et qu'il eût moins de tendance à l'aristocratie, nous avons établi un rapport d'un à deux entre les deux conseils. » Daunou.

(1) « Le mot de *conseil* me semble insignifiant et trivial ; celui d'*anciens* a quelque chose de dérisoire ; j'aimerois mieux qu'une des sections s'appelât *Chambre des Cinq-Cents* et l'autre *Sénat*. Ces noms plus caractéristiques, plus augustes, ces noms réveillent de grandes idées, en rappelant de grands souvenirs ; ils commanderoient mieux le respect... »

(2) « Le Conseil des Cinq-Cents pourroit se trouver composé de citoyens plus âgés que les membres du Conseil des Anciens.

demande que les deux Conseils soient désignés par les noms de : Conseil de proposition et Conseil de décision. Daunou maintient et fait respecter la dénomination primitive (1). 3° De l'esprit du temps dérive encore la nécessité pour les Anciens d'être mariés ou veufs. L'institution doit être « sage, politique et morale » (Boissy) (2).

Aux trois premières différences déterminées entre les députés de la première et de la seconde Chambre (nombre, âge, famille), s'en ajoute une quatrième : le domicile qui doit être en France de 15 ans pour les Anciens, au lieu de 10.

---

... Je voudrois en conséquence que le nom de ces deux chambres fût pris dans la nature même des pouvoirs qui seroient délégués par le peuple à chacune d'elles, et qu'on appelât l'une chambre de proposition, l'autre chambre d'acceptation. » Lehardy.

(1) « Nous avons rejeté les dénominations américaines de Sénat et Chambre des représentans, parce que chacune des deux chambres est également représentative. Nous avons rejeté la dénomination de Chambre à cause de la défaveur qu'on a depuis longtemps répandue sur ce mot (à propos, sans doute, des Chambres hautes). Les noms de Conseil des Cinq-Cents et de Conseil des Anciens nous ont paru présenter des idées plus sensibles que ceux de Conseil de présentation, de Conseil de décision qui sont d'ailleurs trop longs. »

(2) « Si nous voulons assurer la durée de la République, il faut faire des institutions qui rappellent l'amour de l'ordre et des mœurs, qui donnent de la considération aux autorités constituées. C'est donner une grande confiance en eux que de les choisir parmi les hommes mariés. » La Révellière Lépeaux.

Ces conditions diverses ont pour cause des fonctions diverses. Le Conseil des Anciens n'a ni droit d'initiative ni droit d'amendement. Il ne peut qu'approuver ou rejeter les résolutions des Cinq-Cents. Mais les lois n'existent que par son approbation. Il est chargé de maintenir les droits du peuple, de conserver la liberté ; son rôle est essentiellement modérateur : il a pour devise *La Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution* (Daunou).

On sait comment il s'acquitta de ce devoir. Cornudet prenant la parole au nom de la commission formée dans le comité secret du Conseil des Anciens, le 19 brumaire, à Saint-Cloud, s'écrie : « Le Conseil des Anciens reste donc la providence de la nation ! Il est, par le fait, toute la représentation nationale ». Et le ministre de la police générale, annonçant le lendemain le dessein de donner à la République une force et une fraîcheur nouvelles, témoigne : « *la Sagesse nationale, le Conseil des Anciens*, en a conçu la pensée et en a manifesté la volonté. » Or les Anciens n'ont jamais su qu'obéir aux Cinq-Cents, au Directoire, à Sieyès ; et, quand ils renversent la Constitution qu'ils ont mission de garder, ils ne suivent pas *leur pensée*, n'accomplissent pas *leur volonté*, mais s'abandonnent. On a dit que la Constitution de fructidor n'était pas assez souple. Mais, las déjà de tant de luttes et de divisions, les hommes chargés de la conserver l'étaient trop.

Puis, si l'on avait eu raison de donner aux deux as-

semblées une composition et des fonctions différentes, peut-être l'erreur avait-elle consisté à ne pas assez diversifier leur composition et trop leurs fonctions ?

La condition d'âge était seule à conférer aux Anciens une réelle distinction quand, d'autre part, sortis de l'élection commune, mais en nombre restreint, et dépourvus du droit d'initiative et d'amendement, ils devaient rester inférieurs en puissance aux Cinq-Cents. De peur de créer une Chambre haute trop puissante et d'alarmer les préjugés récents, on l'avait instituée trop faible.

Au reste, il ne nous appartient pas d'en étudier ici l'histoire, un de ses caractères essentiels et volontairement déterminés, ayant été précisément de n'y donner aucune place à une représentation aristocratique. Le Conseil des Anciens constitue, en ce sens, le seul précédent qu'on puisse citer au Sénat non pas de 1875, mais de 1884.

Peut-être pourrait-on arguer que la Constitution de l'an III fonde une aristocratie d'âge ? Mais en fixant l'éligibilité des Anciens à 40 ans, elle ne différencie guère la composition des deux Conseils. Et il faudrait, bien paradoxalement, admettre la possibilité d'une aristocratie égalitaire, éphémère (les Anciens ne restent que trois années en fonctions) et même, tout au moins, pour la première composition qui n'est que des deux tiers (1), d'une aristocratie de loterie !

---

(1) Loi du 15 fructidor an II.

## CHAPITRE II

**Représentation d'une aristocratie révolutionnaire sous le Consulat. — Création et représentation d'une aristocratie impériale. — Le Sénat conservateur.**

« Vous voulez du pouvoir, avait dit Talleyrand au général Bonaparte, et Sieyès veut une nouvelle Constitution ; unissez-vous pour détruire ce qui est, puisque ce qui est est un obstacle pour tous deux » (1). Sieyès n'avait pas eu de peine à rallier à son appétit de nouveautés, la majorité des Anciens inquiète tout à la fois et de la désorganisation des pouvoirs et des menaces contre-révolutionnaires, mais plus encore affamée de repos que de liberté. Déterminés par Sieyès, les complices du Coup d'État du 18 brumaire, en vinrent ainsi naturellement à considérer sa constitution qui avait été en quelque sorte le levier de cette Révolution, comme la seule force organisée à opposer à l'anarchie directoriale.

Ce projet de constitution, Sieyès l'avait exposé déjà à la Convention, dans le débat sur l'Acte de

(1) Miot de Mélito. *Mémoires*, t. I, p. 245.

l'an III. Au-dessus des deux Chambres (*Législature*, *Tribunat*) qu'il conservait, se dressait un jury de constitution, ou, mieux, une *jurie constitutionnaire* « pour franciser un peu plus le mot de jury et le distinguer dans le son de celui de juré ». Cette institution était la conséquence logique, suivant lui, de la distinction récente et si heureusement déterminée entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués (1).

« C'est un véritable corps de représentans que je demande, avec mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui seroit portée à la Constitution. Voulez-vous donner une sauvegarde à la Constitution, un frein salutaire qui contienne chaque action représentative dans les bornes de sa procuration spéciale, établissez une *jurie constitutionnaire*; sa nécessité est si palpable que je passe.... »

La Commission des Onze, ébranlée par l'autorité de ces affirmations et convaincue par l'ingéniosité du système, avait adopté la jurie, mais en la réduisant à sa fonction conservatrice de la Constitution. Elle demanda toutefois à Sieyès de présenter tout entier son projet à l'Assemblée, ce qu'il fit dans la séance du 24 thermidor (2).

---

(1) « Une idée saine et utile fut établie en 1788; c'est la division du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. Elle comptera parmi les découvertes qui font faire un pas à la science; elle est due aux Français. »

(2) Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, t. XXV p. 412 et suiv., 475 et suiv.

« La nécessité d'un jury de constitution forme une « question en quelque sorte préliminaire ; elle n'a pas « souffert de difficulté. Comment, en effet, la pré- « voyance du législateur s'accoutumeroit-elle à l'idée « d'une constitution abandonnée, pour ainsi dire, à « elle-même au moment de sa naissance ? Une consti- « tution est un corps de loix obligatoires, ou ce n'est « rien ; si c'est un corps de loix, on se demande où « sera le gardien, où sera la magistrature de ce Code ? « Il faut pouvoir répondre. Un oubli en ce genre seroit « inconcevable, autant que ridicule dans l'ordre civil ; « pourquoi le souffririez-vous dans l'ordre politique ? « Des loix, quelles qu'elles soient, supposent la possibi- « lité de leur infraction avec un besoin réel de les faire « observer.

« Il m'est donc permis de le demander : qui avez-vous « nommé pour recevoir la plainte contre les infractions « à la Constitution ? La magistrature civile vous paroî- « troit-elle pouvoir remplir une aussi haute mission ? « Pensez au sage décret par lequel vous avez interdit « aux juges de citer devant eux les administrateurs « pour raison de leurs fonctions ; à plus forte raison, « vous ne leur accorderez pas la puissance de citer « devant eux les premiers corps politiques de l'État. »

Atteignant le « véritable point de la difficulté », l'orateur étudie les fonctions de ce jury :

« Je demande trois services au jury constitution- « naire.

« 1° Qu'il veille avec fidélité à la garde du dépôt cons- « titutionnel ;

« 2° Qu'il s'occupe, à l'abri des passions funestes, « de toutes les vues qui peuvent servir à perfectionner « la Constitution ;

« 3° Enfin, qu'il offre à la liberté civile une ressource

« d'équité naturelle, dans des occasions graves où la « loi tutélaire aura oublié sa juste garantie. »

En d'autres termes, Sieyès considérait le jury :

1° Comme un « tribunal de cassation dans l'ordre constitutionnel », lequel connaîtrait des actes extra ou contra-constitutionnels des Cinq-Cents et des Anciens, des actes des assemblées électorales et primaires et du Tribunal de cassation ;

2° Comme un « atelier de propositions pour les amendemens que le temps pourroit exiger dans la constitution » : afin de donner à cette constitution un principe de perfectionnement illimité, qui permette de l'accommoder aux nécessités de chaque époque, sans recourir à la destruction totale, opérée par une Constituante livrée elle-même aux hasards des événements. Pouvoir d'amendement en fait très limité (1) ;

---

(1) En effet, l'opinion de la majorité serait inscrite dans un registre particulier ; puis, de dix en dix ans, à dater de 1800, le jury examinerait ces avis ainsi consignés et en formerait un *cahier de propositions*, lequel serait communiqué aux deux Conseils trois mois au moins avant la tenue des assemblées primaires ; celles-ci déclareraient par *oui* ou *non* si elles entendent donner au Conseil des Anciens le pouvoir de statuer sur ces propositions. Une majorité négative suffirait à les ajourner pour une nouvelle période de dix ans. Si, au contraire, elles réunissaient une majorité favorable, le pouvoir constituant serait, par ce seul fait, délégué au Conseil des Anciens, sans que ce Conseil, toutefois, puisse ni amender les propositions ni leur en substituer d'autres.

3° Enfin comme un « supplément de juridiction naturelle aux vides de la juridiction positive » : ces fonctions de juge d'équité naturelle seraient dévolues à une section formée d'un dixième annuellement tiré au sort dans le jury, mais ne pourraient être mises en mouvement que par une proposition formelle des tribunaux, et dans des cas déterminés.

« Ce jury seroit composé de 108 membres qui se « renouvelleront annuellement par tiers.... L'élection « du tiers se fait par ce jury lui-même, sur les 250 « membres qui doivent, à la même époque, sortir de « l'un et l'autre Conseil du Corps législatif. La pre- « mière formation du jury constitutionnaire se fera au « scrutin secret par la Convention, de manière qu'un « tiers des membres soit choisi parmi ceux de l'As- « semblée nationale dite constituante, un autre tiers « parmi ceux de l'Assemblée législative, un autre parmi « les membres de la Convention. »

N'est-on pas autorisé à pressentir déjà une sorte d'aristocratie révolutionnaire dans ce jury qui élève au-dessus du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire, un corps *d'arbitres nationaux* pris parmi tous les hommes dont les noms sont les plus illustres de la France nouvelle ? Puis, pour l'avenir, ne prend-il pas l'aspect d'une Académie, d'un musée des gloires parlementaires ?

« Qu'on y regarde (dans les deux Conseils) l'entrée « dans le jury constitutionnaire, à la fin de la carrière « législative, comme un objet d'émulation, comme « un témoignage sensible des services rendus à la patrie « dans ce poste de confiance.

« Ne voyez-vous pas combien de députés désireront « secrettement cette récompense tout à fait républi- « caine d'ailleurs, puisqu'elle offre une pâture morale « et saine à des appétits, à des sentimens bons en « eux-mêmes, mais susceptibles d'être dépravés s'ils « restent abandonnés sans attrait et sans guides à des « directions ambitieuses ? »

Berlier, au nom du comité des Onze, signale ce projet comme « rattachant tout à l'amour de la Constitution par l'espoir d'une honorable retraite » ; Eschassériaux estime qu'il offre aux législateurs « un encouragement à la vertu, et, après qu'ils ont terminé leur carrière, leur présente un repos glorieux et une douce récompense à leur sagesse. »

C'est ce jury, rejeté par la Convention, que Sieyès tient en réserve et prétendra imposer aux commissions législatives des Anciens, des Cinq-Cents, et à Bonaparte.

Le texte qu'il leur présente, nous ne le tenons plus, cette fois, de Sieyès lui-même : il ne crut pas devoir prendre la peine, qui était extrême pour lui, de rédiger les nouvelles vaticinations de son génie « profond et analytique ». Il fallut que son collègue Boulay (de la Meurthe) recueillît ses confidences et donnât à la conception générale de ces syllogismes enchaînés, la forme d'un corps de doctrines et d'un discours constitutionnel. La *Théorie constitutionnelle de Sieyès, extraite des Mémoires inédits de M. de Boulay de la Meurthe*, qui parut à Paris au mois d'août 1836, est, avec quelques pages d'une autorité contestable des *Mémoires* de Lucien

Bonaparte, le seul témoignage que nous aient laissé sur ce sujet les membres des commissions législatives.

Sieyès fonde tout son système constitutionnel sur ce principe : « La confiance doit venir d'en bas, et le pou-« voir descendre d'en haut. »

La confiance — et non le pouvoir — doit venir d'en bas : en conséquence, la nation n'aura plus qu'un droit de suffrage fort indirect ; c'est à former et à présenter trois listes de candidats (listes de notabilités) qu'il se réduit ; il est vrai que ces candidats ne sont pas seulement proposés pour les fonctions législatives, mais que le gouvernement y doit aussi prendre ses agents.

Le pouvoir doit descendre d'en haut : le *collège des conservateurs*, qui se recrute lui-même sur la liste de notabilité nationale (celle du troisième degré), élit sur cette même liste le Grand-Électeur, les membres du Corps législatif, du Tribunat, du Tribunal de cassation ; le Grand-Électeur désigne les deux consuls ; les consuls choisissent les ministres, et les ministres nomment à leur tour leurs fonctionnaires.

« Dans cette conception singulière mais profonde, dit « Thiers, qui ne reconnaît une image effacée, obscurcie « peut-être à dessein, de la monarchie représentative ?

« Ce Corps législatif, ce Sénat, ce Grand-Électeur, « c'étaient bien une Chambre basse, une Chambre « haute, un roi, le tout reposant sur une sorte de suf-« frage universel, mais avec de telles précautions, que « la démocratie, l'aristocratie, la royauté, admises « dans cette Constitution, y étaient aussitôt annulées

« qu'admises. Ces listes de notabilité, dans lesquelles « on devait puiser à la fois les corps délibérants et « les fonctionnaires exécutifs, c'était le suffrage uni- « versel, universel mais nul, car elles constituaient un « cercle de candidature si vaste, que l'obligation de « choisir dans ce cercle était un pouvoir absolu d'élire, « déféré au gouvernement et au Sénat... Ce Sénat se « nommant lui-même et tous les Corps délibérants, « nommant le chef du pouvoir exécutif, l'absorbant « dans son sein, ce Sénat pouvant tout cela, mais privé « de fonctions actives, ne prenant aucune part à la loi, « se bornant à la casser si elle était inconstitution- « nelle, ce Sénat réduit ainsi à une sorte d'inaction, « pour qu'il fût plus désintéressé, et animé seulement « du sentiment de la conservation, ce Sénat était bien « l'imitation savante mais exagérée d'une pairie aristo- « cratique, prenant peu de part au mouvement des « affaires, l'arrêtant quelquefois par son veto et rece- « vant dans son sein les hommes qui, après une car- « rière agitée, viennent se reposer volontiers au milieu « d'un Corps grave, influent et honoré. Ce Grand- « Électeur, enfin, c'était bien la royauté réduite au « rôle peu actif, mais considérable, de choisir les « chefs agissants du gouvernement ; c'était la royauté, « mais avec des précautions infinies contre son origine « et sa durée, car elle sortait de l'urne du Sénat et « pouvait s'y ensevelir au besoin. En un mot, ce suf- « frage universel, ce Corps législatif, ce Tribunat, ce « Sénat, ce Grand-Électeur ainsi constitués, énervés, « neutralisés les uns par les autres, attestaient un pro- « digieux effort de l'esprit humain pour réunir dans « une même Constitution toutes les formes connues de « gouvernement, mais pour les annuler ensuite à force « de précautions » (1).

(1) *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 83-84.

Héritier des principales prérogatives du jury constitutionnaire, le collège des conservateurs, qui les accroît encore, conserve donc et précise ce caractère d'aristocratie, d'aristocratie révolutionnaire que l'on a cru pouvoir distinguer dans le jury.

Il réalise, en effet, la conception d'une Chambre haute : la division de l'exercice du pouvoir législatif entre deux assemblées n'est pas marquée par la délimitation des attributions du Tribunat et du Corps législatif : il n'y a là que deux sections d'une même Chambre basse, dont l'une discute et l'autre vote. A vrai dire on chercherait en vain cette division traditionnelle ici. On y voit une Chambre haute constituante qui crée et domine une Chambre basse législative.

La mission principale du collège des conservateurs n'est pas seulement de maintenir la constitution dans toute sa pureté (soit en statuant sur les difficultés d'application et les conflits de compétence, soit en réprimant les atteintes qui pourraient lui être portées), mais encore de l'améliorer. Le collège « n'est rien dans l'ordre exécutif, rien dans le gouvernement, rien dans l'ordre législatif. Il est parce qu'il faut qu'il soit, parce qu'il faut une magistrature constitutionnelle ».

En ce qui concerne les nominations : il examine, épure les listes élémentaires de la liste nationale, compose la liste générale « à laquelle il met le sceau de la

nationalité » (1), nomme les représentants de l'ordre législatif, du tribunal de cassation, les commissaires à la comptabilité, et le Grand Électeur.

---

(1) « Mais cette puissance électorale, au moyen de laquelle il était facile au collège des conservateurs de pourvoir à la meilleure composition de l'ordre législatif, comment Sieyès la justifiait-il ? Dans le système électif, introduit par l'Assemblée constituante et suivi jusqu'alors, chaque assemblée primaire nommait le nombre d'électeurs que lui assignait la loi, et les électeurs de toutes les assemblées primaires de chaque département, réunis en une assemblée électorale, choisissaient les députés que le département avait droit d'avoir. Dans le même système, tout mandat, soit de la part d'une assemblée primaire aux électeurs, soit de la part d'une assemblée électorale aux députés, était prohibé....

« Que les électeurs ne fussent liés par aucun cahier ou mandat, ce n'est pas assurément ce que Sieyès blâmait....

« Il trouvait néanmoins que ce système, encore bien que le résultat qu'on en tirait fût salutaire, était vicieux dans son développement et sa marche, en ce qu'il reposait sur une fiction qu'il regardait comme chimérique et fausse. En effet, il est clair que, dans l'application du système tel qu'il était admis, chaque assemblée primaire et électorale agissait non seulement pour elle-même, mais pour toutes les autres ; et comme personne ne peut agir valablement pour autrui sans une procuration qui l'y autorise, il fallait donc supposer que chaque assemblée était fondée de procuration par toutes les autres, et qu'elles étaient toutes représentatives les unes des autres, supposition d'autant plus fausse que tel électeur ou tel député, nommé par une de ces assemblées, aurait pu être rejeté par toutes les autres, et l'aurait certainement été par plusieurs. Dans un État tel que la

Enfin le collège des conservateurs a le droit d' « absorber dans son sein » tout citoyen dont l'ambition ou la popularité paraîtraient dangereuses pour l'ordre public, fût-il le Grand Électeur.

Quant à la composition de ce collège, elle diffère sensiblement de celle du jury constitutionnaire. Le *jury* devait être — du moins dans l'avenir — exclusivement composé de membres sortants des assemblées législatives ; son renouvellement était annuel, par tiers. Ces deux causes de mobilité sont abolies. Le *collège* sera composé de cent membres (au lieu de 108) élus *à vie*, se recrutant eux-mêmes parmi les notables de la liste nationale « et investis d'attributions propres à en faire un centre de stabilité ». Que Sieyès le veuille ou non, cette institution viagère marque une étape vers l'établissement d'une assemblée héréditaire : et cela est si vrai que c'est par ce motif précisément

---

France, divisé en différents partis agités par des passions opposées, admettre un échange de confiance et de mission entre ces partis et les assemblées où ils dominent plus ou moins, n'est-ce pas méconnaître le cœur humain et la nature des choses ?

« C'est ce qui avait conduit Sieyès à penser que, pour le choix des fonctionnaires nationaux, dans l'ordre législatif, une seule assemblée électorale était bien préférable à cette foule d'assemblées sectionnaires, agissant les unes pour les autres, sans mission réelle, et nommant des députés représentants de toute la France. Or, cette puissance électorale unique, il la croyait parfaitement placée dans le collège des conservateurs. »

Boulay.

que ce caractère viager sera — provisoirement — modifié. Il n'est pas jusqu'à l'incapacité dont les *conservateurs* sont désormais frappés qui ne doive concourir à donner à leur magistrature un lustre aristocratique, un caractère quasi sacré, une véritable « consécration constitutionnelle » qui ne saurait être sans éclat et sans force aux yeux de l'évêque Sieyès. « Une fois qu'un citoyen était admis, écrit Boulay sous son inspiration, il ne pouvait plus ni conserver, ni obtenir aucune autre place, même en donnant sa démission ; c'est un engagement qu'il contractait..... ou si l'on veut *une espèce de consécration perpétuelle au bien public*, dans la sphère de la *vocation* et des attributions de ce corps ». Les dédommagements mêmes que Sieyès conférait aux membres du collège précisent le sens aristocratique de son institution :

« A chacune de ces places, dit la *Théorie constitution-*
« *nelle*, il attachait un revenu territorial de cent mille
« francs au moins, créé en domaines nationaux, dans le
« rayon de trente à quarante lieues de la capitale ; ce
« qui portait à dix millions toutes les dépenses de l'éta-
« blissement. Pourquoi cette riche dotation? Ce n'était
« pas seulement pour accorder une grande récompense
« nationale à de grands services, ni pour indemniser
« largement les membres du collège de la privation
« de tout autre avancement, de tout autre moyen de
« fortune dans la carrière publique ; mais c'est qu'ayant
« jeté un coup d'œil réfléchi sur la société et les mœurs
« françaises, Sieyès était convaincu *de l'importance de*
« *faire tourner au profit de la révolution l'influence des*
*richesses et du plaisir* qui avait toujours été contre

« elle. Nous avons déjà vu que c'est dans ce même but « qu'il dotait magnifiquement le Grand Electeur. Il « voulait de même que le collège des conservateurs, « *placé au sommet de la hiérarchie politique eût un re-* « *venu assez considérable pour ouvrir des salons, y rece-* « *voir toute la bonne société, et donner ainsi à la capitale* « *une direction qui serait bientôt imitée par les autres* « *villes.*

« Ce corps, dans sa pensée, devait donc présenter « une masse vraiement imposante *par l'influence des* « *mœurs, des vertus, des services, des noms et même de* « *la propriété.* J'ajoute que ses membres, déjà inamo- « vibles, étaient de plus inviolables. »

Mais, aristocratique par sa place dans la hiérarchie constitutionnelle, par son inamovibilité, par les conditions de recrutement qui assurent sa stabilité, par l'incapacité même qui frappe ses membres, par les dédommagements pécuniaires dont on les comble, le collège des conservateurs doit réaliser cette aristocratie à l'aide des hommes de la révolution, au profit des principes de 1789. Dans les listes d'éligibilité qui sont la pépinière du collège, la fortune territoriale peut sans doute être considérée — et si l'on admet que des propriétés pour une valeur de deux milliards et demi ont été mises en vente depuis la Révolution, c'est un dixième du sol français qui s'est mobilisé (1) ; — mais elle ne doit pas être un élément nécessaire de formation (2). Même Sieyès prétend

(1) V. Arnauné dans l'*Histoire générale de Lavisse et Rambaud*, t. VIII, p. 620.

(2) « . . . lors de la discussion qui eut lieu dans le sein des

faire entrer de droit dans la composition de ces listes tous les hommes qui, depuis 1789, ont exercé des fonctions publiques, ont été membres des diverses assemblées législatives, départementales ou municipales, et imposer cette condition : qu'elles ne seront pas remaniées avant un délai de dix ans. Il veut enfin se réserver, en collaboration avec Roger-Ducos et le général Bonaparte, le soin de composer pour la première fois le personnel des corps de l'État, « disposition hardie, mais indispensable ; car il est à remarquer que les hommes nouveaux qui arrivaient par les élections étaient animés par un esprit de réaction alors général » (Thiers).

Loin de paraître dissimulé comme il l'était encore

---

commissions, quelqu'un ayant demandé que les listes de notabilités fussent réglées sur un tarif de fortunes, Sieyès s'y opposa fortement, en disant que cette idée était *aristocratique*, et que la sienne était seule vraiment républicaine... »

Boulay. *Th. Constitution.*, p. 15.

Nous ne nous dissimulons pas que cette opinion de Sieyès pourrait être retournée contre celle qui lui est attribuée plus haut et qui nous semble se dégager de sa théorie du collège des conservateurs. Afin de mettre Sieyès d'accord avec lui-même, on pourrait interpréter cet argument ainsi : ce projet censitaire aboutirait à créer un *État aristocratique* (d'autant plus aisément que le pouvoir exécutif y est quasi nul) tandis que le sien réaliserait seul l'État républicain où il n'est pas contradictoire, la Constitution romaine étant alors communément tenue pour républicaine, de donner à l'un des pouvoirs un caractère aristocratique.

dans le discours de Sieyès à la Convention, ce caractère aristocratique de son institution suprême est désormais avoué. Il n'échappe pas à Boulay, qui l'analyse dans les termes significatifs qu'on a lus. La répugnance que manifestaient naguère maints parlementaires à l'endroit de la chose ne semble avoir laissé d'autre trace qu'un scrupule fragile à l'égard du mot. Et la majorité des membres des deux commissions accueille avec sympathie ce collège où elle discerne aisément une *aristocratie personnelle*, un *patriciat viager de la République* (1).

Que ces dispositions soient appliquées ; que cette constitution soit mise en pratique ; que les fonctions qu'elle énumère soient accomplies ; que la vie avec toutes ses passions, et ses défaillances saisisse ces textes, les anime : la faculté maîtresse de cet organisme en détournera à son profit toutes les fonctions. L'institution aristocratique, qui domine tous les pouvoirs, les soumettra.

« Supposons cette vaste notabilité établie, ce Sénat « puisant librement en elle les corps de l'État et le chef du « gouvernement, que serait-il arrivé ?.. Bientôt la nation « n'eût mis aucun intérêt à renouveler des listes qui « n'étaient qu'un moyen impuissant d'exprimer son « vœu; ces listes seraient devenues presque permanentes; « le Sénat y eût puisé à son gré les corps de l'État, « le Grand Électeur ; et, nommant le chef du pouvoir « exécutif, pouvant le faire disparaître à chaque ins-

(1) Voir l'extrait des *Mémoires* de Lucien Bonaparte, aux Annexes, V ; et Thibaudeau, *Consulat*, t. I, p. 101.

« tant, le tenant sous sa dépendance absolue, il aurait « été à peu près tout ; il aurait été quoi ? L'aristocratie « vénitienne, avec son livre d'or, avec son doge fas- « tueux et nul... M. Sieyès, esprit profond et élevé, « sincèrement attaché à la liberté de son pays, avait « parcouru en dix ans ce cercle d'agitations, de terreurs, « de dégoûts, qui avaient conduit la plupart des répu- « bliques du Moyen âge, et la plus célèbre d'entre elles, « celle de Venise, au livre d'or et à un chef nominal. « Il avait abouti à l'aristocratie vénitienne.....

« Mais on n'improvise pas l'aristocratie, on n'impro- « vise que le despotisme. Cette société ne pouvait se « reposer que sur les bras d'un homme puissant. On « allait tout admirer, tout admettre de cette constitution « extraordinaire, tout, sauf le grand Electeur richement « doté, et en apparence oisif. On allait le remplacer par « un chef actif et énergique, par le général Bona- « parte ; et, un seul ressort changé, cette constitution « devait, sans aucune complicité de la part de son « auteur, aboutir au despotisme impérial... (1) ».

Une opposition s'élève, en effet, dans la commission dont Boulay est devenu président : celle de l'homme à la mesure de qui la constitution sera établie. Ni les combinaisons de Sieyès ne le satisfont, ni les projets transactionnels de Boulay et de Rœderer. Il connaît le danger de cette aristocratie qui doit annihiler le pouvoir exécutif — qu'il se réserve — et absorber celui qui le détient. Il attaquera donc tout le plan de Sieyès, « comme aristocratique et attentatoire à la liberté et à la souve-

(1) Thiers. *Op. cit.*, t. I, p. 86-87.

raineté du peuple (1) ». La réconciliation qui met laborieusement d'accord l'inventeur et le futur metteur en œuvre du système, s'opérera en partie aux dépens des

---

(1) Boulay (de la Meurthe) : *Théorie constitutionnelle*, p. 49-50, et, plus loin, ce passage qui édifie sur la sincérité des assertions de Lucien Bonaparte citées aux *Annexes* :

« Le même jour nous eûmes, Rœderer et moi, une dispute très vive avec Lucien Bonaparte. Il avait la tête fort montée ; il blâmait tout le système de Sieyès et les listes d'éligibilité, et le collège des conservateurs, et le corps législatif, et le tribunat, et toute la forme du gouvernement. « Vous voulez, disait-il, des conservateurs à vie, et qui mettez-vous dans ce corps ? Des hommes qui auront été membres des assemblées nationales ? Mais tous ces hommes déplaisent à la nation. On dira que vous voulez ressusciter les ducs et pairs, et qu'il vaudrait beaucoup mieux les avoir conservés, ainsi que le roi, au lieu d'un grand-électeur. » Tantôt il préférait la Constitution américaine, tantôt il parlait des Jacobins comme du parti le plus redoutable de la nation et de celui aux vues duquel il valait mieux se plier. « Quoi, lui disais-je, vous voulez nous donner la démagogie et la Constitution de 93 ? Mais vous en seriez les premières victimes... Q'aurez-vous à espérer avec le prétendant et les nobles ? Nous n'avons pas fait une révolution pour une famille, mais bien pour le pays et pour la liberté... Vous paraissez croire que tout le système que vous combattez n'a été imaginé que pour neutraliser votre frère et le perdre au bout de quelques mois, en le jetant dans le collège des conservateurs. Nous croyons pouvoir vous assurer que ce n'est là le but de personne... » (p. 52-53.)

prérogatives du *collège des conservateurs* devenu *Sénat conservateur*.

Fixer une condition d'âge à l'entrée du Sénat, et la déterminer assez avancée pour s'en interdire l'accès, est un moyen pour Bonaparte d'échapper à la menace de l'absorption. Le général propose donc que l'âge de 45 ans soit une condition d'éligibilité « *et comme cela paraissait incompatible avec la faculté donnée à ce corps d'appeler à lui tout citoyen dont l'ascendant lui paraîtrait dangereux à l'ordre public, il soutint que cette faculté ne devait pas lui être accordée*, parce que avec elle, et y ayant habituellement 15 à 20 places vacantes dans son sein, il pourrait, quand il le voudrait, désorganiser le gouvernement en lui enlevant tout à coup les hommes les plus essentiels... » (Boulay). Mais cette prétention venait s'opposer au désir de plusieurs membres des commissions qui attendaient pour prix de leur complicité les premiers sièges du Sénat. « Si nous ne pouvons pas sauver les principes de la Révolution, tâchons au moins de sauver les hommes qui l'ont faite », disait un ex-conventionnel à M^me^ de Staël. Il était quelques-uns de ces principes, du moins, auxquels ces hommes restaient attachés. Leur ambition s'arrêtait à l'aristocratie viagère, et la crainte de la transmission héréditaire des fonctions était encore assez puissante dans leur esprit pour que Boulay pût, en l'éveillant malicieusement, non seulement les faire adhérer à la condition d'âge ramenée toutefois à 40 ans, mais en-

core amener Sieyès à retirer presque entièrement en réalité, au Sénat, le droit de se recruter lui-même (1). La faculté d'ostracisme est à son tour abolie. En même temps que le pouvoir d'absorber les citoyens dangereux, le Sénat perd, au profit du pouvoir exécutif, le droit de nommer les membres du Conseil d'État, et celui de

---

(1) « Le chiffre de 45 ans me paraissant trop élevé, je proposai celui de 40, et comme je n'en avai que 37, qu'ainsi je me fermais à moi-même l'entrée au Sénat, mon opinion n'en acquit que plus de poids. Je la motivai sur une considération qui n'avait point encore été alléguée : c'était la crainte que l'hérédité ne s'introduisît dans le Sénat par l'accord des pères de famille qui, selon toute apparence, en composeraient toujours la grande majorité et qui, maîtres de nommer à toutes les places vacantes dans leur sein, ne manqueraient pas de choisir tour à tour leurs fils, si ceux-ci étaient éligibles, quel que fût leur âge ; d'où il arriverait que l'autorité sénatoriale se trouverait insensiblement devenir le privilège, et en quelque sorte le patrimoine d'un certain nombre de familles et dégénérerait ainsi en *oligarchie*, la pire des institutions. Cette observation fut généralement sentie, et comme personne ne voulait d'hérédité pour aucune fonction publique, non seulement on accueillit comme condition l'âge de 40 ans, mais on décida, et ce fut Sieyès lui-même qui en fit la demande, que la nomination pour chaque place vacante ne pourrait se faire par le Sénat qu'entre trois candidats présentés, le premier par le corps législatif, le second par le tribunat, et le troisième par le chef du gouvernement..., amendement important et qui rendait à peu près illusoire le droit qu'avait le Sénat de se compléter lui-même. »

Boulay.

censurer la liste nationale. Le nombre de ses membres est réduit de 100 à 80 (60 à nommer immédiatement, et 20 dans les 10 années qui suivront). Leur traitement, réduit du quart, tombe de cent à vingt-cinq mille francs.

Tout affaibli qu'est le pouvoir du Sénat, l'espoir d'y être appelé ne sert pas moins, dans les commissions, d'« appât » au vote des autres dispositions de la Constitution de l'an VIII, qui détruisent en faveur du pouvoir exécutif l'équilibre que Sieyès avait prétendu assurer au bénéfice de cette assemblée.

Les prérogatives du Sénat ne sont pas seulement directement atteintes : elles sont désormais soumises à une cause tacite, indirecte, croissante, d'affaiblissement. Au pouvoir imposant du Grand Électeur, Bonaparte a substitué la toute-puissance du premier Consul, à peine voilée par l'autorité consultative des deux autres. « Que voulez-vous ? Sieyès n'avait mis partout que des ombres : ombre de pouvoir judiciaire, ombre de gouvernement. Il fallait bien de la substance quelque part, et, ma foi, je l'ai mise là. » — ou peut-être était-elle quelque part où il n'entendait pas qu'elle fût, et l'a-t-il transportée du Sénat dans la personne du chef du pouvior exécutif ? Et si ce pouvoir non seulement s'accroît au détriment du Sénat, mais paralyse et tue la volonté dans le Corps législatif, l'initiative dans le Tribunat, tout le système de Sieyès se trouve corrompu, rompu. Le Sénat, qui devait « absorber », sera absorbé. Et c'est ce qui oriente décidé-

ment la Constitution de l'aristocratie, vers le despotisme.

Ainsi réduit, le Sénat conservateur n'en demeure pas moins un corps aristocratique, avec ce caractère particulier, que la Constitution y réalise provisoirement un minimum d'aristocratie, et le réalise au profit des anciens révolutionnaires.

Si les fonctions de sénateur ne sont pas encore héréditaires comme seront celles des pairs de la Restauration et des Cent-Jours, elles sont déjà viagères. Si ce n'est pas encore le premier Consul qui les confère, du moins il y peut déjà présenter un candidat (deux autres sont présentés l'un par le Corps législatif, l'autre par le Tribunat) ; et il ne tardera pas à l'imposer. Si le Sénat n'a pas cette puissance législative que Montesquieu confère au corps des nobles « dans les choses » du moins où on n'a pas « un souverain intérêt à le corrompre », il a la faculté d'empêcher, la « puissance réglante » que « la partie du Corps législatif qui est composée de nobles est très propre à produire » (1) : car il peut annuler les actes inconstitutionnels de toutes les autorités, lorsqu'il en est saisi, suivant les cas, soit par la dénonciation du Gouvernement ou du Tribunat, soit par celle du Gouvernement, soit par une pétition des citoyens. Et il est, enfin, un véritable *corps intermédiaire*, un peu mystérieux, (ses séances

(1) *Esprit des Lois*, l. XI, ch. VI.

sont secrètes) entre le peuple qui forme les listes et le pouvoir exécutif qui gouverne et nomme ses agents, puisque, d'une part, il émane de ces listes, et est à ce titre un « corps représentatif de toute la France » (Boulay), et que, d'autre part, c'est lui qui crée les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité. Mais cette aristocratie viagère consacrera le triomphe de la Révolution : nulle condition de cens n'est fixée de la base (listes de confiance) au sommet de cette hiérarchie (liste nationale et Sénat conservateur) (1) ; et l'article 24 de la Constitution de l'an VIII stipule pour assurer le bénéfice de cette organisation aux hommes nouveaux :

« Les citoyens Sieyès et Roger-Ducos, consuls « sortants, sont nommés membres du Sénat : ils se « réuniront avec le second et le troisième consuls « nommés par la présente Constitution (Cambacérès, « ex-ministre de la justice, et Lebrun, ex-membre de « la commission du Conseil des Anciens). Ces quatre

(1) Les citoyens de chaque arrondissement communal forment une liste de confiance par l'élection de dix d'entre eux ; c'est dans cette liste que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement. Les citoyens compris dans les listes communales d'un département désignent également un dixième d'entre eux parmi lesquels doivent être pris les fonctionnaires publics du département. Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux ; il en résulte une troisième liste qui comprend les citoyens de ce département éligibles aux fonctions publiques nationales.

« citoyens nommeront la majorité du Sénat, qui se com-
« plètera ensuite lui-même..... »

Sur ces deux points nulle équivoque chez les théoriciens de la nouvelle Constitution : « Elle réunit toutes les vertus de la monarchie, de *l'aristocratie* et de la démocratie, sans avoir aucun de leurs vices », affirme Cabanis. Un autre commentateur s'efforce de prouver qu'il faut en France un régime qui participe à la fois de la démocratie, de la monarchie *et de l'aristocratie*, et son *Examen raisonné de la Constitution de l'an VIII* interprète ainsi l'institution du Sénat conservateur :

« Le peuple, en qui réside essentiellement le droit
« de souveraineté, ne pouvant exercer ce droit constam-
« ment et immédiatement, seroit dans une situation dé-
« savantageuse, à l'égard du Gouvernement, qui est
« toujours en fonction, et qui, par sa nature, est fort,
« puissant et actif, s'il n'étoit représenté par un *corps*
« *intermédiaire*, investi de sa toute-puissance. *Tirons*
« *donc de l'aristocratie, l'existence d'un Sénat* permanent
« et inamovible, considéré comme la première autorité
« de l'État... » (1).

---

(1) *Examen raisonné de la Constitution de l'an VIII et du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X*, par le cit. Robert-Dugardier (de Sablon), membre de la Liste nationale et du Conseil du 1er arrondissement du département de l'Isère. Lyon, an XI, 1803, p. 41.

## II

On pourrait réduire l'histoire constitutionnelle du Sénat conservateur à celle de l'évolution de sa tendance aristocratique. Nous la suivrons au cours du Consulat, sous l'Empire, et, durant l'une et l'autre période, dans ses expressions les plus manifestes, étudiant la composition de cette assemblée, puis les déformations indirectes que subit son institution, et les transformations expresses, enfin, qu'édictent les sénatus-consultes organiques.

La liste des sénateurs nommés sous le Consulat renfermerait un premier élément important de connaissances si l'on pouvait être assuré de fixer aux choix les motifs certains qui les inspirèrent, et de conserver aux nominations le caractère essentiel qu'elles présentaient. Mais comment exercer un contrôle sur ces motifs ou déterminer avec certitude ce caractère quand la plupart des nouveaux sénateurs avaient occupé en des temps si troublés, des fonctions d'ordres si divers ? (1).

---

(1) V. la suite des *Almanachs nationaux* et *impériaux* (an IX-1813) ; L. de Brotonne : *Les sénateurs du Consulat et de l'Empire*, Paris 1895 ; les dictionnaires : Grande Encyclopédie, Larousse et surtout le *Dictionnaire des parlementaires* de Bourloton et Cougny.

Du moins sied-il de distinguer dans la période qui s'écoule du Consulat à l'Empire, deux phases distinctes dont l'une commence à la première formation du Sénat (3 nivôse an VIII), et s'arrête au 16 thermidor an X (établissement du Consulat à vie et transformation du Sénat) ; et dont la seconde s'étend du 16 thermidor an X au 23 floréal an XII (établissement de l'Empire).

Dans la première période, voici quelle nous semble avoir été la composition du Sénat conservateur si l'on met à part les deux consuls sortants : 33 parlementaires anciens ou récents (1) ; 16 militaires (2) ; 13 savants,

---

(1) Beaupuy, Cornet, Creuzé-Latouche, Dailly, du Bois du Bais, Fargues, Garran de Coulon, Garat, Lambrechts, Le Couteulx de Canteleu, Lemercier, Lenoir-Laroche, Porcher de Richebourg, Rousseau, Vimar, Chasset, Cholet, Cornudet, Depère, Dyzez, François (de Neufchâteau), Herwyn de Nevelle, Journu Auber, Delaville-Leroux, Péré, Vernier, Villetard, Jacqueminot, Lanjuinais, Dedelay d'Agier, Crassous, Grégoire, Démeunier.

(2) Sur les 16 militaires qui ont été nommés au Sénat du 3 nivôse an VIII au 16 thermidor an X, on n'en compte jusqu'au 11 germinal an VIII que 9 sur 61 sénateurs (un sixième environ), tandis que du 11 germinal an VIII au 16 thermidor, on en voit élire 7 sur 12 sénateurs nommés durant cette période, soit une proportion supérieure à la moitié. Ces militaires sont, d'après l'ordre d'élection : d'Arçon, de Lespinasse, Hatry, Kellermann, de Pléville-le-Pelley, de Casabianca, Bougainville, Morard de Galle, Sérurier, Lefebvre, de Vaubois, Rampon, Colaud, d'Harville, Pérignon, de Lamartillière.

artistes, littérateurs ou jurisconsultes (1) ; 4 négociants ou banquiers (2) ; 4 fonctionnaires (3) ; 1 représentant de l'ancienne noblesse (4).

On pourrait répartir ainsi les nominations faites dans la seconde période : 3 membres de la famille du premier Consul (5) ; 8 parlementaires, anciens parlementaires ou ministres (6) ; 3 militaires (7) ; 3 membres de la

---

(1) Plus exactement : 10 savants, 1 écrivain, 1 peintre, 1 jurisconsulte ; 10 choisis par les quatre consuls sur 34 sénateurs, et 3 seulement sur les 39 sénateurs nommés dans la période qui suit, c'est-à-dire, du 4 nivôse an VIII au 16 thermidor an X, ce qui réduit la proportion, du tiers au dixième.

Dans l'ordre de nomination : Berthollet, Cabanis, qui est un ancien parlementaire ; Cousin, ancien parlementaire ; d'Arcet, Daubenton, Lacépède, Destutt de Tracy, Laplace, Monge, Volney, ancien parlementaire ; Lagrange, Vien, Tronchet, ancien parlementaire et ancien fonctionnaire.

(2) 3 négociants et 1 banquier : Le Vavasseur, Lejeans, Perregaux, Sers.

(3) Resnier, Clément de Ris, Davous, Barthelémy, diplomate.

(4) Duc de Choiseul-Praslin.

(5) Joseph Bonaparte, Lucien Bonaparte et Eugène de Beauharnais, qui pourrait être également compté parmi les militaires, parmi les anciens parlementaires ou parmi les représentants de l'ancienne noblesse.

(6) Abrial, ancien ministre ; Fouché, récent fonctionnaire ; Emmery, de Jaucourt, Lebrun de Rochemont, Boissy-d'Anglas, de Fontenay, Cacault ; et 9 en comptant Rœderer.

(7) D'Aboville, qui appartenait à l'ancienne noblesse ; Garnier de la Boissière, de Bruneteau de Sainte-Suzanne.

noblesse des pays conquis ou grands propriétaires étrangers (1) ; 2 fonctionnaires (2) ; 2 membres de l'ancienne noblesse (3) ; 1 prélat (4).

D'une période à l'autre il semble donc qu'un mouvement se dessine au profit de l'ancienne noblesse, de l'armée et du clergé, au détriment des éléments plus proprement « intellectuels ».

L'histoire du Sénat sous le Consulat nous présente, en second lieu, une suite d'importantes déformations constitutionnelles :

La première a lieu quand le Sénat consent à édicter les proscriptions de jacobins qui suivent l'attentat royaliste de la rue Saint-Nicaise, à se substituer ainsi à un tribunal, et à prononcer des peines sans jugement (sénatus-consulte du 5 janvier 1800 — 5 nivôse an IX). — Une seconde se produit quand le Sénat, après avoir manifesté quelque velléité d'opposition par l'élection de Grégoire, renonce à nommer Daunou présenté par le Corps législatif et le Tribunat contrairement au vœu du

(1) Degrégory-Marcorengo ; de Launoy ; Saint-Martin de la Motte.

(2) Rœderer, ancien parlementaire ; Garnier, préfet.

(3) Duc de Luynes, de Viry ; et 4 en comptant d'Aboville et Eugène de Beauharnais.

(4) Cardinal de Belloy.

premier consul. « Je vous déclare que si vous nommez M. Daunou sénateur, dit Bonaparte au Sénat, je prendrai cela pour une injure personnelle et vous savez que je n'en ai jamais souffert aucune ». Le Sénat capitule et élit le général Lamartillière candidat du premier consul ; encore aggrave-t-il cette soumission *définitive* par le subterfuge auquel il a recours (1). — Troisième déformation (janvier 1802) : le Sénat interprète l'article 38 de la Constitution (2) en ce sens qu'il lui appartiendra de désigner le cinquième sortant du Tribunat et du Corps législatif, et, au lieu de tirer au sort les noms des membres sortants — ce qui semble devoir être la procédure logique —, il procède par élection des membres qui continueront à siéger, ce qui lui permet d'éliminer tout ou partie de l'opposition dans ces deux corps. — Quatrième déformation : le sénatus-consulte du 6 floréal an X (26 avril 1802) amnistie, sauf exception, les émigrés, et leur rend, dans certains cas, une partie de leurs biens en violation de l'article 93 de la Constitution (3) et par l'usage d'un droit de grâce qui n'appartient pas à l'Assemblée.

---

(1) Thiers, *op. cit.*, t. III, p. 362.

(2) Art. 38. — Le premier renouvellement du Corps législatif et du Tribunat n'aura lieu que dans le cours de l'an X.

(3) Art. 93. — La nation française déclare qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour des Français qui, ayant abandonné leur patrie depuis le 14 juillet 1789, ne sont pas compris dans

Ainsi, tout à la fois, le Sénat usurpe une autorité supra-constitutionnelle qu'aucun texte ne lui confère, et il abandonne l'exercice d'un de ses droits primordiaux, d'un de ceux auxquels sa dignité est le plus étroitement attachée. L'accroissement de sa puissance n'est, dans le premier cas, qu'apparent ; il ne s'annexe pas une prérogative nouvelle : il couvre un acte gouvernemental et abdique encore, ce faisant, sa mission la plus importante qui est de défendre la Constitution violée.

Mais, si ses membres voient diminuer leur puissance collective, ils sauront, du moins, en retenir des compensations individuelles.

« Ceux dont la voix trouvait un accès facile auprès « du premier consul, rapporte Thibaudeau, proposaient « une aristocratie, des corps composés de grands pro- « priétaires, à vie et même héréditaires, en un mot, « tout l'attirail des anciennes monarchies. En théorie, « le premier consul faisait cas de l'aristocratie, et la « redoutait dans la pratique. Il voulait bien des corps « intermédiaires, mais sans indépendance et simples « instruments. (1) »

---

les exceptions portées aux lois rendues contre les émigrés ; elle interdit toute exception nouvelle sur ce point.

Les biens des émigrés sont irrévocablement acquis au profit de la République.

(1) Thibaudeau poursuit :

« Comme toutes les institutions, disait-il, ils n'ont pas de bonté absolue ; leur succès dépend des hommes. Rien n'étant plus variable que leurs opinions et leurs passions, ce qu'on aura cru bien fait en principe, paraîtra détestable six mois après.

S'il avait de l'aversion pour les hommes et « la métaphysique » de 1789, Bonaparte redoutait encore plus les royalistes que les jacobins. N'entendant pas constituer

---

surtout chez la nation française. En Angleterre, la majorité du Parlement est constamment la même dans une session ; en France, cela change tous les jours. Ce sont les hommes de 1791 qui veulent revenir, Rœderer, Mounier et autres. On composerait les grands corps de tous ces hommes, de Lafayette, de Latour-Maubourg. Eh bien ! ces deux-là m'ont écrit, au sujet du consulat à vie, qu'ils disaient *oui*, à condition que la liberté de la presse serait rétablie. Jugez maintenant ce qu'on peut espérer de ces hommes qui sont toujours à cheval sur leur métaphysique de 1789. La liberté de la presse ! Je n'aurais qu'à la rétablir, j'aurais de suite trente journaux royalistes et quelques journaux jacobins. Il me faudrait gouverner encore avec une minorité, une faction, et recommencer la révolution, tandis que tous mes efforts ont tendu à gouverner avec la nation. L'opinion de ces messieurs serait contre-révolutionnaire ; ils ont plus ou moins souffert, ils ont en horreur tout ce qui tient à la révolution. Je les entends tous les jours. C'est une réaction continuelle. Ils croient me faire la cour. Que j'aille donc proposer à des grands corps ainsi composés une conscription, des contributions ; ils résisteront ; ils allègueront les intérêts du peuple. Que j'aie besoin d'une mesure forte dans des circonstances difficiles, ils auront peur, ils m'abandonneront par lâcheté. Que j'aie une opposition de principes révolutionnaires, elle ne sera pas dangereuse, la nation ne se passionnera pas. Que ces grands corps forment une opposition contre-révolutionnaire, ils auront une grande partie de la nation pour eux. Ils viendraient crier à l'arbitraire, ou dénoncer tel ou tel ministre. »

*Consulat*, t. III, p. 16 et suiv.

un corps de révolutionnaires, encore moins un corps de contre-révolutionnaires, il lui faudra bien créer un corps nouveau, une aristocratie nouvelle, selon un principe et pour un caractère prudemment déterminés.

En tous cas, une modification s'impose ; l'heure donc est venue :

« Le Sénat a été manqué ; il n'a pas assez d'occupa-
« tion. On n'aime pas, en France, à voir des gens bien
« payés pour ne faire que quelques mauvais choix.
« Regnaud était un de ceux qui criaient le plus fort que
« la garantie de la nation était dans le Sénat ; mais,
« pour cela, il aurait fallu lui donner d'autres attribu-
« tions. *On ne peut pas laisser les choses comme elles sont* ;
« il vaut peut-être mieux donner tout de suite une forte
« réparation à l'édifice que d'attendre qu'il tombe en
« ruine. » (Paroles citées par Thibaudeau).

Le Sénat, lui-même, semble impatient d'œuvres ou d'honneurs. Une courte opposition a manifesté l'ennui de sa « dignité oisive » et l'ardeur d'une jalousie commune d'ailleurs à tous les grands corps, contre le Conseil d'État qui seul s'associe à « la gloire des grandes choses qui s'accomplissent chaque jour » (1).

Ces modifications constitutionnelles que chacun souhaite seront décrétées à la suite du plébiscite qui rati-

---

(1) « Ainsi, cette société que M. Sieyès avait cru assoupir dans une espèce de régime aristocratique, à l'exemple de Venise ou de Gênes, s'agitait encore comme un malade qui a un reste de fièvre et pouvait être soumise, contenue par un maître, mais point endormie d'un paisible sommeil, ainsi que l'avait espéré son auteur. » Thiers, t. III, p. 320.

fiera la transformation du Consulat décennal en Consulat à vie, par le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, par le sénatus-consulte du 12 fructidor, relatif à la tenue des séances et à l'ordre des délibérations du Sénat, et par le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, relatif au sénatoreries et à la dotation du Sénat.

Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, modifie : 1° le recrutement et la composition du Sénat ; 2° son organisation ; 3° ses attributions.

*Recrutement et composition.* — Le Sénat émanait — on l'a vu — d'une liste nationale de citoyens formée par lui à l'aide des listes départementales dont les éléments étaient eux-mêmes tirés des listes communales de confiance. Ces listes étaient revisées tous les trois ans, et les citoyens qui y étaient inscrits pouvaient en être rayés par leurs électeurs.

Désormais les listes sont abolies. Le vote par réunion sera rétabli. Les électeurs primaires de chaque canton nommeront : 1° les électeurs secondaires du collège d'arrondissement qui doivent être domiciliés dans l'arrondissement ; 2° les électeurs secondaires du collège départemental qui, non seulement doivent être domiciliés dans le département mais ne peuvent être choisis par les électeurs du collège d'arrondissement que parmi les 600 citoyens les plus imposés au rôle des contributions foncière, mobilière et somptuaire, et au rôle des

patentes (art. 25). Les membres des collèges électoraux d'arrondissement et de département sont nommés à vie (art. 20). Le premier consul peut ajouter aux collèges électoraux d'arrondissement dix membres pris parmi les citoyens appelés à la Légion d'honneur ou qui ont rendu des services, et vingt au collège de département (art. 27). Il nomme les présidents des collèges à chaque session (art. 23).

Le nombre des membres du Sénat, qui était de quatre-vingts, pourra être porté à cent vingt (art. 63). Les quatre-vingts membres dont le chiffre a été prescrit par la Constitution continuent à être pris dans une sorte de liste de notabilités formée par les collèges de département et de laquelle le premier consul, seul désormais, tire trois candidats entre qui le Sénat doit porter son choix (art. 31 et 61). Les quatorze sièges vacants seront pourvus de cette manière dans le courant de l'an XI, afin que le chiffre minimum, qui est de quatre-vingts membres, soit atteint. Quant au surplus, il sera formé : 1° des membres du grand Conseil de la Légion d'honneur, quel que soit leur âge, lesquels sont sénateurs de droit (art. 62) ; 2° des citoyens distingués par leurs services et leurs talents nommés par le premier consul sans présentation préalable par les collèges électoraux de département, à condition qu'ils aient l'âge requis par la Constitution (quarante ans), et que le nombre des sénateurs n'excède en aucun cas cent vingt (art. 63).

*Organisation.* — Les consuls sont membres du Sénat et le président (art. 39) (1).

L'incapacité qui frappait les sénateurs est rapportée.

Ils pourront être consuls, ministres, membres de la Légion d'honneur, inspecteurs de l'instruction publique et employés dans des missions extraordinaires et temporaires (art. 64) (2).

*Attributions.* — Le Sénat ne tenait du texte même de la Constitution de l'an VIII aucun pouvoir constituant. Ce pouvoir, l'article 54 le lui confère dans toute son étendue : « Le *Sénat règle par un sénatus-consulte organique :..... 2° tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ; 3° il explique les articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations.* »

Ces prérogatives, toutefois, sont limitées par la disposition qui réserve l'initiative des sénatus-consultes organiques au gouvernement (art. 56) dont le projet est préalablement discuté en conseil privé (art. 57).

Le Sénat ne nomme plus le second et le troisième consul que sur présentation du premier, qui peut désigner lui-même par testament son successeur, lequel, sinon, est élu sur présentation des deux autres.

---

(1) Autre innovation : les ministres y ont séance mais sans voix délibérative s'ils ne sont sénateurs.

(2) C'est à cette faculté que correspondra la création des sénatoreries.

Le droit de régler la Constitution des colonies est retiré au pouvoir législatif et transféré au Sénat (art. 54, 1°). Il en est de même du droit de déclarer des départements hors de la Constitution, et du droit de suspendre le jury dans les départements (art. 55, 1°).

Le Sénat déterminera par sénatus-consulte le temps dans lequel les individus arrêtés sous l'inculpation de complot contre la sûreté de l'État devront être traduits devant les tribunaux lorsqu'ils ne l'ont pas été dans les dix jours de leur arrestation (art. 55, 3°), — ce qui est à dire qu'il aura le droit d'autoriser leur « détention indéfinie » (Faustin-Hélie). Il ne pouvait annuler les jugements que pour inconstitutionnalité. Il pourra désormais, par sénatus-consulte, annuler les jugements des tribunaux, lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'État (art. 55, 4°). Il dissout le Corps législatif et le Tribunat (art. 55, 5°). — Mais, l'exercice de tous ces droits, comme l'exercice de son pouvoir constituant, est subordonné à l'initiative du gouvernement.

Le sénatus-consulte du 12 fructidor an X, relatif à la tenue des séances et à l'ordre des délibérations du Sénat applique quelques-uns de ces principes :

Les consuls qui président le Sénat, — *le convoquent* et indiquent les jours et les heures des séances (art. 1). Quand le premier consul ne préside pas, il désigne celui des deux autres qui doit présider à sa place (art. 4).

Les orateurs du gouvernement adressent la parole au Sénat ; *les sénateurs l'adressent au consul* (art. 2).

Quand il s'agit des nominations qui sont attribuées au Sénat, le premier consul *peut* désigner un sénateur pour présider la séance. Le sénateur désigné prend le titre de vice-président ; la durée de ses fonctions est limitée aux séances pour lesquelles il est nommé. Il siège à un bureau placé *au-dessous de l'estrade, entre les bureaux des deux sénateurs secrétaires* (art. 5).

Le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, enfin, promulgue des dédommagements nécessaires et des séductions propices.

Il régit deux matières distinctes : le titre Ier traite des *sénatoreries* ; le titre second, de l'administration du Sénat. De ce second titre qui confie l'administration du Sénat à deux prêteurs, un chancelier, un trésorier, nous ne retiendrons que les dispositions qui peuvent intéresser cette étude :

Ces administrateurs sont nommés *par le premier consul* sur présentation triple du Sénat (art. 9). Ils travailleront avec le premier consul au moins une fois par trimestre (art. 19). De plus, au commencement de chaque année, il sera tenu un conseil d'administration formé par le second et le troisième consuls, les deux secrétaires en exercice et sept sénateurs nommés par le Sénat : ce conseil d'administration sera présidé par le premier consul (art. 20).

Il est affecté à la dotation du Sénat, pour le traitement des sénateurs, l'entretien et la réparation de son palais et de ses jardins, et ses dépenses de toute nature, une somme annuelle de 4 millions à prendre sur le produit des forêts nationales (art. 17). Cette somme sera, dans un an (dans le courant de l'an XII), portée à 5 millions par l'affectation faite au Sénat des biens nationaux affermés pour un revenu annuel d'un million, pris par moitié dans les départements de la Sarre, de la Roër, du Mont-Tonnerre, et de Rhin et Moselle ; moitié dans ceux du Pô, du Tanaro, de la Stura, de la Sesia, de la Doire et de Marengo : ces biens seront administrés par le Sénat et le revenu en sera versé dans sa caisse (art. 18) (1).

Quant aux dépenses, elles seront arrêtées dans le conseil d'administration annuel qui fixera par conséquent les traitements. « Il fixera aussi les sommes qui seront prises, s'il y a lieu, sur les revenus du Sénat pour assurer une subsistance honnête aux familles des sénateurs après leur mort » (art. 21). Tous les sénateurs sont appelés à bénéficier également de cette dotation.

---

(1) De 5,000,000, le Budget des recettes du Sénat sera porté à 5,600,000 francs par le décret du 30 décembre 1810, qui, créant 25 sénateurs nouveaux, en raison de la réunion au territoire de l'Empire des départements du Rhône et du Trasimène et des départements au nord de l'Escaut, affecte au Sénat dans ces derniers départements, des biens portant un revenu net annuel de 600,000 francs.

Le titre Ier du même sénatus-consulte décrète une institution spéciale, tout au contraire, à quelques sénateurs. Il crée des *sénatoreries*, c'est-à-dire des propriétés sénatoriales, composées d'une « maison » et de domaines nationaux d'un revenu annuel de 20 à 25,000 francs (art. 2) qui tiendra lieu au sénateur ainsi pourvu, non pas de traitement, car il s'y ajoute, mais « de toute indemnité pour frais de déplacement et dépenses de représentation » (art. 6). Il n'y a qu'une sénatorerie par arrondissement de cour d'appel (art. 1er). Le but avéré est de créer un centre stable aux missions extraordinaires que le premier consul jugera à propos de confier à des sénateurs dans leur arrondissement, à charge par eux d'y résider au moins trois mois chaque année (1) et de lui rendre compte directement de ces missions (art. 3 et 4). C'est le premier consul qui confère ces sénatoreries, sur présentation triple du Sénat (art. 5). Elles sont possédées à vie (art. 3) (2).

Pour assigner une origine à ces sénatoreries on a cru devoir remonter jusqu'à l'institution carlovingienne des

---

(1) La durée *minima* de ce séjour ne devait être, dans un premier projet, que de « deux mois de suite dans l'espace de deux ans ». V. Correspondance de Napoléon. Lettre à Lebrun, t. VIII, p. 146.

(2) L'arrêté du 18 fructidor an XI désigne les biens nationaux affectés à la dotation annuelle d'un million au Sénat et ceux qui doivent former les sénatoreries. Le sénatus-consulte du 8 fri-

*missatica* ; l'analogie des fonctions des *missi dominici* et de celles des sénateurs pourvus de sénatoreries est en effet apparente. Mais le lien historique ne paraît-il pas mieux établi entre ces *missi*, les *maistres enquesteurs* plus tard, puis les *commissaires départis* et les *intendants*, d'une part, et de l'autre les préfets établis en l'an VIII ?

Faut-il chercher si loin l'origine des missions sénatoriales quand, croyons-nous, l'histoire révolutionnaire offre une suite presque continue d'exemples dont Bonaparte lui-même n'hésitait pas à tirer profit dès l'établissement du consulat provisoire ? Le décret du 9 mars 1793, qui créait les tribunaux révolutionnaires, avait en effet institué des *représentants en mission* aux armées, ce qui ne nous intéresse point ici, et à l'intérieur, ce qui nous semble, quant à la question qui nous préoccupe, très significatif. Et sans doute la décentralisation est alors aussi absolue que la centralisation le sera — en théorie du moins — dès l'an VIII ; mais quel est le motif de cet envoi des *représentants en mission à l'intérieur ?* L'accélération de la levée de 300,000 hommes appelés à la défense du territoire. De

---

maire an XII porte réglementation sur l'entrée en possession et le mode d'administration des domaines affectés à la dotation du Sénat et des biens formant celle des sénatoreries. Le sénatus-consulte du 30 pluviôse an XIII, enfin, édicte les règles relatives aux ventes, échanges ou concessions à longues années de ces biens.

même on peut croire qu'en janvier 1803 (nivôse an XI), préoccupé de la fragilité de la paix d'Amiens (qui sera rompue quatre mois plus tard), ambitieux de reconquérir l'Egypte (le rapport Sébastiani très menaçant pour la paix a été publié le 30 janvier 1803), Bonaparte songe à recourir au même moyen. — Les *représentants* délégués à l'intérieur sont bientôt, après leur création, chargés de missions plus étendues : toute la politique leur est soumise et leur pouvoir va jusqu'à reconstituer des administrations, casser des jugements, réprimer la contre-révolution et le fédéralisme. Ils sont tenus d'adresser chaque semaine un rapport à la Convention et chaque jour au Comité de Salut public. De même les sénateurs à sénatoreries doivent envoyer directement au premier consul des mémoires, dans certains cas, et durant leur séjour de trois mois dans leurs terres, tous les quinze jours. Ils sont chargés de surveiller les fonctionnaires. Les représentants pourvus de pouvoirs illimités, les destituent, les poursuivent. Ces sénateurs doivent porter leur attention sur les principes et l'influence des ecclésiastiques. C'est surtout contre les prêtres que s'acharnent les représentants de 1793, s'efforçant de « désoutaner les hommes noirs (1). » En 1793 comme

(1) Wallon. *Les représentants du peuple en mission.* Paris, 1889.

Voici, par exemple, les questions que Mallarmé pose aux administrateurs et agents nationaux de Thionville :

« 1° En exécution de la loi du mois de mars (vieux style), des

en 1803, avant comme après la loi du 28 pluviôse an VIII, le principe est de centraliser la vie nationale, de la

---

comités de surveillance ont-ils été établis dans toutes les communes de votre ressort ? Les surveillez-vous avec sévérité et les redressez-vous avec courage ?

« 2° Les repaires du fanatisme sont-ils fermés partout et les habitants des campagnes célèbrent-ils aux décadis le repos national ?

« 3° Les lois révolutionnaires et surtout celle du *maximum* sont-elles exécutées ? Les aristocrates respirent-ils l'air de la liberté ?

« 4° Quelle est l'opinion générale sur le gouvernement républicain ?

« 5° Les prêtres, ces pestes publiques, ont-ils disparu ?

« 6° La réquisition de dix-huit à vingt-cinq ans a-t-elle été remplie avec zèle ?...

« 7° Fait-on grand cas des assignats et la monnaie métallique ne leur est-elle pas préférée ?

« 8° Les membres des municipalités, les juges de paix, les gardes-champêtres et ruraux sont-ils révolutionnaires embrasés ?

« 9° Les ventes des domaines nationaux ont-elles eu, comme dans le reste de la République, une rapidité surprenante et un succès exorbitant ? »

Wallon, t. I, p. 85.

— Et voici, d'autre part, une lettre adressée en 1806 par Napoléon à Kellermann :

« Monsieur Kellermann, nous désirons que vous vous rendiez dans votre sénatorerie, avant le 1er prairial, que vous y résidiez

soumettre à la volonté du gouvernement. L'étendue seule des pouvoirs diffère.

---

pendant 3 mois consécutifs et que vous parcouriez tous les départements qui en forment l'arrondissement.

« L'objet apparent de votre voyage et de votre séjour sera de connaître la situation, la nature, l'état et la valeur des biens dont votre sénatorerie a été dotée.

« L'objet important sera de me fournir des renseignements sûrs et positifs sur tout ce qui peut intéresser le Gouvernement, et à cet effet de m'adresser directement un mémoire tous les 15 jours, de chaque chef-lieu de votre département.

« Vous sentez que sur cette mission particulière, le secret doit être inviolable ; si elle était connue, toutes les lumières vous fuiraient, les hommes honnêtes s'interdiraient toute communication avec vous et vous ne rapporteriez que les dénonciations de l'intrigue et de la malveillance.

« D'un autre côté, les fonctionnaires publics qui sont généralement dignes de notre confiance, seraient avilis et découragés, et ces missions extraordinaires qui doivent éclairer le gouvernement ne seraient que des inquisitions odieuses et des moyens de désorganisation.

1° Vous connaîtrez quels sont le caractère, la conduite, le talent des fonctionnaires publics soit de l'ordre administratif, soit de l'ordre judiciaire ;

2° Quels sont les principes et l'influence des ecclésiastiques ;

3° *Quels sont les hommes qui marquent par leur caractère, leur fortune, par leur ascendant sur le peuple de toutes les parties de votre arrondissement, à quel ordre de gens ils appartiennent* (a).

« Vous dresserez des états circonstanciés de toutes les infor-

a L'préoccupation aristocratique à noter en passant.

Sous l'empire de la Constitution de l'an III, ce sont des *commissaires du Directoire exécutif* qui enquêtent

---

mations relatives aux personnes ; vous appuierez votre jugement sur des faits réels et bien constatés, et vous nous enverrez ces états ;

« 4° Vous rechercherez quelles sont les dispositions des citoyens dans les différentes classes et dans les différents cantons relativement :

1° Au gouvernement ;

2° A la religion ;

3° A la conscription ;

4° A la taxe d'entretien des routes ;

5° A la perception des impôts directs ;

« 6° Vous observerez s'il y a des conscrits fugitifs, quel peut en être le nombre, s'il y a quelque mouvement à craindre ;

Quel est le service de la gendarmerie ?

Quels sujets s'y distinguent par leur zèle ou s'y font remarquer par leur négligence ?

Quelle est la quantité et la nature des délits, si ce sont des délits isolés ou le résultat d'attroupements ?

Quelle est l'opinion générale sur l'institution des jurés ?

Quels sont ses effets sur les jugements éventuels ?

« 7° Vous examinerez quel est l'état de l'instruction publique, soit dans les écoles primaires, soit dans les écoles secondaires, soit dans les lycées ?

A quelles causes tiennent ou le succès ou la langueur de ces établissements ? *Vous dresserez un état des hommes qui s'y distinguent par leur talent* et de ceux qui n'ont point mérité la confiance publique.

« 8° Vous étudierez l'état de l'agriculture, du commerce et des

auprès des administrations centrales des départements (1).

En 1799, après le 18 brumaire, 24 commissaires sont « pris dans le sein du Corps législatif » et envoyés « dans les arrondissemens formant une division militaire ». Le *Registre des délibérations du consulat provisoire* (2) s'exprime ainsi à ce sujet :

« Les consuls délibèrent ensuite sur les mesures à

---

fabriques. *Quels sont les hommes qui se distinguent par des lumières ou des succès dans ces différentes branches ?*

« 9° Quel est l'état des subsistances et quelle est l'espérance de la récolte prochaine ?

« 10° Vous observerez l'état des routes. Quelles sont les causes générales ou particulières de leur dégradation ;

« 11° Où on en est pour l'éducation des chevaux, des bêtes à laine, des bestiaux de toutes espèces ;

Quels sont les encouragements nécessaires pour les étendre et les faire prospérer ?

« Vous enverrez successivement pour tous ces objets, des mémoires séparés et fondés sur des connaissances positives.

« Sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte garde.

Saint-Cloud, le 8 germinal, an XIII.

Lettre citée par Desplaces : *Sénats et Chambres hautes*. Paris, 1894, p. 469.

(1) V. Rocquain : *L'Etat de la France au 18 brumaire...* Paris, 1874.

(2) Publié par M. Aulard : *Société de l'histoire de la Révolution française* Paris, 1894, p. 29-30.

« prendre pour éclairer les citoyens de toutes les parties « de la République sur les causes et le véritable objet « des journées des 18 et 19 de ce mois ; ils arrêtent, en « vertu des articles 4 et 7 de la loi du 19, qu'il sera « envoyé un délégué des consuls dans chaque arrondis- « sement formant une division militaire.

« Ces délégués seront chargés d'instruire le peuple sur « les causes et les résultats desdites journées, de prendre « des renseignements sur les principes et la moralité des « fonctionnaires publics ; ils pourront suspendre et rem- « placer provisoirement ceux qui ne jouiront pas de la « confiance publique, et feront fermer toute réunion con- « traire à l'ordre établi et à la tranquillité publique ; ils « correspondront avec le ministre de l'intérieur sur l'im- « portante mission qui leur est confiée... (1). »

Nous possédons le résultat de la plupart des enquêtes faites en l'an IX, et quelques-unes de l'an X ; l'objet de ces rapports est si général que Rocquain a pu publier leur collection sous ce titre : *L'État de la France au 18 brumaire.*

En l'an XI, nouvel envoi de commissaires choisis, cette fois, dans le Conseil d'État et chargés de parcourir les divisions militaires du territoire de la République. « Les finances, l'armée, l'administration, l'enseignement, la situation des hospices, l'état des routes et des communications, le commerce et l'industrie, l'esprit public, tout ce qui pouvait à un titre quelconque inté-

(1) V. Boulay (de la Meurthe) : *Théorie constitutionnelle...*, p. 43.

resser la tranquillité et la prospérité du pays devait être l'objet de leur examen (1). »

Observons encore que si l'affectation de la sénatorerie localise définitivement l'inspection personnelle, la répartition des biens qui la composent dans plusieurs arrondissements et même dans plusieurs départements, lui donne une étendue considérable et une sorte de mobilité continue (2).

---

(1) Rocquain, *op. cit.* Préface, p. VI.

(2) V. aux Annexes VI, la composition de la Sénatorerie de Nancy, en exemple. — Cette mobilité a-t-elle pour but d'assurer le plein exercice de l'inspection, ou tend-elle à propager l'éclat de la dignité sénatoriale ? Ces deux motifs, joints aux nécessités qui résultaient de l'éparpillement des biens nationaux, ont dû concourir à cette mesure.

Une observation de Napoléon, sur le projet du sénatus-consulte, insiste sur le second seul : « Il serait utile de les disséminer (les sénatoreries) sur différents points de la République, pour y répandre la considération du Sénat, et aussi pour exciter l'émulation des citoyens. » (*Correspondance*, t. VIII, p. 188). Certains sièges de sénatoreries étaient, en effet, des édifices imposants : le palais des Etats de Bourgogne, à Dijon ; l'abbaye de Saint Wast, à Arras ; le château d'Amboise, à Orléans ; le château d'Eu, à Rouen ; le château de Poppelsdorf, à Trèves ; l'hôtel de Mons, à Aix ; le palais de l'Archevêque, à Narbonne. (Desplaces, *op. cit.* p. 468) « A Paris, ajoute Desplaces, nul édifice ne parut assez beau ; on fut si embarassé qu'en 1808 aucun choix n'avait encore été fait. » (*ibid. id.*) Notons, en outre, que ces nouvelles affectations ne pouvaient que rassurer les propriétaires de biens nationaux.

Ainsi l'on n'observe presque aucune solution de continuité dans l'enchaînement de ces institutions successives de *représentants en mission*, à la veille des levées de 1793, de *commissaires*, au temps des coups d'État du directoire, de *commissaires du consulat provisoire*, après le 18 brumaire, de *délégués du consulat*, et de sénateurs à sénatoreries peu de temps avant la rupture du traité d'Amiens et seize mois avant l'établissement de l'Empire (1). Est-ce à dire qu'il ne faille signaler aucune différence entre cette dernière création et celles qui, si nous avons suffisamment établi notre opinion, lui forment une suite continue de précédents ? Tout au contraire : il en est une, et essentielle.

Si important qu'en fût l'objet, si puissante qu'en fût l'autorité, ces missions qui étaient restées de pures fonctions temporaires, deviennent une propriété : le sénateur *inamovible* reçoit une sénatorerie *viagère* ; le brevet

---

(1) Et de même on peut affirmer que la création des sénatoreries n'en est pas le dernier terme. Qu'il nous suffise de rappeler le décret impérial du 16 décembre 1813, cité plus loin, et les *Commissions extraordinaires du Roi* envoyées, en avril 1814, par le lieutenant général du royaume, sur la proposition de Vitrolle, commissions réparties par divisions militaires, afin d'établir « des rapports nouveaux et plus intimes avec les provinces », confiées à des « *missi dominici*, chargés de faire connaître au peuple nos intentions et aux autorités la direction nouvelle que nous tracions à leurs devoirs. »

De Vitrolle, *Mémoires*, t. II, p. 60 et suiv.

conféré emporte affectation de biens pour un revenu déterminé (1). Bien plus: c'est une fonction dont l'exercice exigerait beaucoup d'activité, de sagacité — et quel est le premier sentiment du Sénat? qu'il faut l'attribuer par rang d'ancienneté, c'est-à-dire aux vieux parlementaires les plus indifférents, les plus désabusés, les plus fourbus (2). D'autres n'y souhaitent que le germe

---

(1) V. Annexes VII.

(2) (*a*) « Le Sénat n'avait point adhéré à la proposition confidentielle qu'on lui avait faite au sujet de l'établissement des sénatoreries : il redoutait sur lui-même l'effet d'une distribution inégale de faveurs et manifesta le vœu, si l'on persistait à les vouloir, à ce qu'elles fussent données à l'ancienneté. Mais cette ancienneté aurait contrarié les vues des fondateurs, et en assurait une à quelqu'un à qui on ne voulait pas en donner (*a*). On prenait pour prétexte qu'il avait déjà obtenu une dotation nationale, dotation qu'il a eu la permission de vendre, et dont il a tiré un très grand parti ; il était aussi bon calculateur que bon métaphysicien.....

« Le procédé d'une présentation de trois candidats par chaque sénatorerie fut donc adopté. Il pouvait également faire mettre sur la liste de candidature la personne que l'on aurait été fort fâché d'y voir, parce que, disait-on, il eût été impossible que son ancien collègue au consulat, son coopérateur au 18 brumaire, ne le nommât pas à une sénatorerie.

« Le Sénat, je dois le dire, eut la faiblesse d'obéir à cette impulsion, il ne mit pas au rang de ses candidats celui qui l'avait conçu et inauguré. L'inégalité des faveurs n'a cependant pas empêché que la tenue intérieure de ce corps ne fût comme

(*a*) Sieyès.

d'une grande aristocratie territoriale (1). Mais nul ne

---

l'est celle de la chambre des pairs. La politesse et les égards réciproques y ont été scrupuleusement observés. Personne n'entrait dans l'assemblée, ni n'y siégeait couvert. »

Comte de Cornet. *Souvenirs sénatoriaux*, 1824, p. 29-30.

(*b*) « Quand on annonça la création de sénatoreries, l'avis primordial était qu'on les obtînt par rang d'ancienneté de nomination. Joseph Bonaparte avait déclaré que l'Empereur ne ferait pas au Sénat l'injure d'adopter une autre forme ; cependant une autre forme fut adoptée, celle de présenter trois candidats, entre lesquels choisissait Bonaparte. Alors se déploya toute l'intrigue des meneurs pour être sur la liste ou y faire placer leurs affidés. Le nombre des sénatoreries n'était pas proportionné à celui des avides et des serviles qui les convoitaient. Il en résulta parmi eux un mécontentement qui faisait hausser les épaules et provoquait le rire des indépendants.

« Sénatoreries. — Listes faites en famille. — Nouveau moyen d'asservir les volontés. — Alléchés par l'odeur des revenus.

« Bons de 15.000 francs distribués, dit-on, aux serviles les plus influents. »

Grégoire. *Mémoires*, t. I, p. 129.

(1) « ... Son institution de sénatoreries, envisagée dans un point de vue différent de celui de sa conception, pouvait produire des effets politiques très heureux ; *elle aurait constitué un grand patronage qui, disséminé sur toute la surface de l'empire français, eût tempéré l'exercice du pouvoir absolu*. Mais les rivalités de pouvoir l'ont fait repousser et réduire à une *sinécure* ; il n'en est résulté qu'un ferment continu d'intrigue et de corruption dans un corps qui, jusque-là, n'en avait pas connu le germe.. »

Comte de Cornet. *Op. cit.*, p. 43.

conteste l'utilité de cette sorte de contrôle des préfets. Ce n'est point de la fonction qu'il s'agit. Chacun n'y voit qu'un avantage matériel ; l'avidité seule s'y passionne (1).

De quel crédit faire confiance à de tels missionnaires (2) ? N'ayant pu recueillir aucun document sur ce sujet nous ne saurions rien affirmer. Mais la rareté même des témoignages peut paraître un indice que ces missions ne furent pas d'un grand secours au gouver-

---

(1) « Toutes ces dispositions passèrent à l'unanimité, suivant ce que m'apprit Joseph Bonaparte, qui, en sa qualité de sénateur assistait à la séance. « Je suis, — me disait-il à son retour, — je suis tout à fait désabusé du républicanisme en France ; il n'y en a plus. Pas un membre du Sénat n'a ouvert la bouche contre les mesures proposées et ne s'est donné la peine de montrer du moins un désintéressement feint. Les plus républicains prenaient un crayon pour calculer ce qui reviendrait à chacun dans le partage du dividende commun. »

Miot de Melito, *op. cit.* t. II, p. 64-65.

Et v. Grégoire, ci-dessus (p. 167, note *b*).

(2) « Que chaque chef de sénatorerie se rende dans son arrondissement, qu'il y annonce mes volontés, et qu'il s'en rende l'exécuteur. Qu'il anime le zèle des administrations, le dévoûment des habitants, et que, s'armant des moyens d'une terreur salutaire, il dirige la vengeance de l'État contre les traîtres, les déclamateurs et les indifférens » fait dire à l'Empereur (sous le titre de « Lettre de Napoléon au Sénat conservateur ») l'ironique auteur du *Moniteur Secret.*, *Paris*, 1814, t. II, nº XXXIX, p. 60.

nement ; le seul vestige des travaux sénatoriaux que nous connaissions n'est certes pas pour dissiper ces pressentiments (1). Ce doute se trouve singulièrement fortifié si l'on se reporte au décret impérial du 26 décembre 1813 qui envoie, en qualité de *commissaires extraordinaires*, des sénateurs et des conseillers d'État, accompagnés de maîtres des requêtes ou d'auditeurs du Conseil d'État, dans 23 divisions militaires, afin d'y accélérer les levées de la conscription, l'habillement, l'équipement, l'armement des troupes, la levée et l'organisation des gardes nationales. Leurs pouvoirs territorialement et moralement très larges s'étendent à « toutes les mesures nécessaires à la défense du territoire », et aux « mesures de haute police » ; ils sont autorisés à former des commissions militaires ou des cours spéciales criminelles. Or,

---

(1) « *Voyages agronomiques dans la Sénatorerie de Dijon*, contenant l'Exposition du Moyen employé avec succès, depuis un siècle, pour corriger l'abus de la désunion des Terres, par la manière de tracer les chemins d'exploitation... par N. François (de Neufchâteau), Paris, an 1806 : ouvrage écrit « quand (dit-il dans l'Épitre dédicatoire à l'Empereur), j'ai visité par vos ordres la Sénatorerie que Votre Majesté a bien voulu me confier. » C'est, sans doute, parmi les pièces disséminées dans les très nombreux cartons de manuscrits que renferment les Archives nationales sous la rubrique des sénatoreries, que l'on pourrait trouver la matière d'arguments utiles. Mais cette besogne réclamerait un temps fort long dont on s'excuse de n'avoir pu disposer.

sur les 19 sénateurs ainsi commis (et il y avait trente-quatre sénateurs à sénatoreries), onze n'ont jamais été pourvus d'aucune sénatorerie (1), cinq, pourvus de sénatoreries sont envoyés dans des divisions qui correspondent à des sénatoreries qui leur sont étrangères (2), et trois seulement sont envoyés dans leurs propres sénatoreries (3). Les services de vingt-six sénateurs à sénatoreries restent donc inutilisés.

Et enfin la dotation des sénatoreries apparaît si bien comme la seule réalité de leur institution, que la Constitution sénatoriale du 6 avril 1814, muette sur les fonctions qui y sont attachées, en décide le partage entre tous les membres du Sénat impérial.

A récapituler ces modifications constitutionnelles,

---

(1) Colchen, de Valence (Thiembrune), Boissy d'Anglas, Canclaux, Latour Maubourg, Montesquiou, Villemanzy, Ségur, Chaptal, de l'Apparent, Pontécoulant. Colchen, par exemple, était commis dans la division de Nancy dont la sénatorerie appartenait à Vimar. « Monsieur le sénateur Colchen est arrivé ; il loge à l'évêché, place Napoléon ; il recevra aujourd'hui les autorités », annonce le *Journal de la Meurthe* du 4 janvier 1814.

(2) Beurnouville, de Limoges à Mézières, sénatorerie de Chasset ; Roederer, de Caen à Strasbourg, sénatorerie de Kellermann ; de Saint Vallier, de Gênes à Grenoble, sénatorerie d'Abrial ; Garnier, de Trèves à Bordeaux, sénatorerie de Pérignon ; Lecouteul Canteleu, de Lyon à Tours, qui est dans la sénatorerie de Roger-Ducos.

(3) Chasset à Metz ; de Sémonville à Bourges ; Monge à Liège.

distinguons comme nous avons fait plus haut celles qui portent sur le recrutement et la composition du Sénat, puis celles qui affectent son organisation intérieure, celles enfin qui l'atteignent dans ses attributions.

Les premières ont pour effet d'accroître la tendance aristocratique des éléments qui doivent concourir à sa formation : 1° dans les collèges électoraux : par les conditions de cens imposées aux candidats des listes départementales; par le caractère viager des fonctions dévolues aux membres des collèges ; par l'introduction, dans ces collèges, de citoyens non élus désignés par le premier consul en toute liberté de fait ; par la soumission des uns et des autres à la présidence d'un véritable agent du pouvoir exécutif ; par l'extension, dans un sens tout aristocratique, du cercle des candidats : entrée de droit des membres du grand conseil de la Légion d'honneur, nomination directe par le premier consul sans autre condition que celle de l'âge et du maximum, des « citoyens *distingués*... » ; 2° dans le Sénat : par la disposition qui réserve au premier consul seul la présentation des candidats des collèges.

Les modifications de cette catégorie ont également pour effet d'accroître la tendance aristocratique du corps composé de tels éléments : en l'asservissant par l'espoir de fonctions nouvelles et en y introduisant ainsi un principe de progrès égoïste ; en l'enrichissant par une dotation commune : et la richesse est ici une qualité si essentielle que la famille sénatoriale, après la mort de

son chef, doit être mise à même de soutenir le rang où la dignité de celui-ci l'a placée ; en formant, quelle qu'en soit d'ailleurs la raison, dans ce corps, une petite aristocratie spéciale, territoriale, celle des sénateurs à sénatoreries.

Des modifications qui affectent l'organisation intérieure du Sénat, il résulte que, perdant le droit d'élire son président et de s'assembler librement, il tombe au rang de conseil du premier consul quand il discute (les sénateurs adressent la parole au consul), de Chambre d'enregistrement quand il décrète, et ne sauve même pas l'indépendance de son administration privée.

De celles, enfin, qui transforment son principe même, il tire un semblant de majesté nouvelle. C'est une véritable « assemblée constituante permanente » écrit Faustin-Hélie ; et Thibaudeau n'hésite pas à y reconnaître les prérogatives d'un « inquisiteur d'État ». Ces attributions mêmes qui lui permettent de prolonger l'incarcération des citoyens inculpés d'attentat contre la sûreté de l'État et de suspendre le jury, ne peut-on les considérer comme une sorte de perversion de l'idée d'une Haute Cour et des pouvoirs de ce tribunal que Montesquieu organise « dans la partie législative des nobles » ?

Pure apparence. Les sénateurs ne sont que des « automates » (Thibaudeau). Le Sénat n'est plus qu'un « instrument qui attend pour agir l'impulsion du premier consul et dont les délibérations n'ont de valeur

que par sa sanction (1) ». Mais, que l'autorité du premier consul s'affaiblisse, ou que le héros volontaire disparaisse : les ruines de la monarchie effective, qu'est le Consulat, mettront à nu l'aristocratie en puissance qui a son assise dans les collèges et son appareil dans et par le Sénat. Du moins cela sera possible si les éléments aristocratiques que nous avons tenté de signaler sont rassemblés. Or ils n'ont point de consistance, ou plutôt ils n'en ont pas encore (2). Ce sera l'œuvre de quelques sénatus-consultes impériaux d'esquisser de l'aristocratie une théorie paradoxale, de tenter de cette

---

(1) Thiers.

(2) « Plus on semblait vouloir donner de considération au Sénat, plus on faisait ressortir sa nullité. Comme corps conservateur de la constitution, corps constituant, organe de la haute législation, il n'avait point reçu de pouvoirs de la nation, il n'était point de son choix ; il était tout par le premier Consul, ou plutôt il n'était rien. Comme aristocratie ou corps intermédiaire, destiné à exercer une influence, à servir de point d'appui, à former le principal anneau de la chaîne qui lie une nation à un gouvernement, le Sénat n'avait aucune consistance. Car s'il renfermait quelques illustrations nouvelles, on y cherchait en vain une réunion suffisante des notabilités de la propriété, de la richesse nobiliaire, du commerce et de l'industrie, des arts et des sciences, du civil et du militaire, seules et véritables forces nationales qu'on ne peut trouver que là où elles sont, et que nulle puissance ne crée à sa volonté. »

Thibaudeau. *Consulat*, t. III, p. 357, 835.

théorie une application craintive, contradictoire, de prétendre fonder solidement une aristocratie servile, — et de la manquer.

## III

Bonaparte tout ensemble la veut et la redoute. Il en a recueilli le germe des mains de Sieyès et l'a cultivé par nécessité. Il en souhaite l'ombre sans l'arbre, l'appui sans la résistance : et déjà ces deux volontés de vivre, celle du créateur et celle de la créature, se coalisent et se heurtent : Le Sénat offre le trône héréditaire au premier consul, mais joint à son adresse un mémoire dans lequel « il développe les dispositions qui lui paraissent les plus propres à donner aux institutions la force nécessaire... » Elles aboutissent à quatre propositions :

« 1° Que la dignité des sénateurs soit héréditaire et qu'ils ne puissent être jugés que par le Sénat ;

« 2° Que le Sénat ait l'initiative des lois ou le veto ;

« 3° Que le Conseil d'État ne puisse interpréter les sénatus-consultes ;

« 4° Que deux commissions soient instituées dans le sein du Sénat, pour protéger l'une la liberté de la presse, l'autre la liberté individuelle (1) ».

---

(1) Bonaparte en manifesta, en Conseil d'État, un vif déplaisir :

« Quelque jour le Sénat, dit-il, profitera de la faiblesse de

Voilà révélé le danger futur du corps aristocratique ; en voilà patente toute la faiblesse. Il s'empresse de déférer au vœu du maître, impuissant à défendre la France révolutionnaire qu'il représente, de l'Empire qu'il décrète ; mais de la monarchie, à laquelle son enthousiasme consent, il entend faire une monarchie aristocratique, à son profit, c'est-à-dire cette fois encore au profit des hommes de la Révolution.

---

mes successeurs pour s'emparer du gouvernement. On sait ce que c'est que l'esprit de corps ; cet esprit le poussera à augmenter par tous les moyens son pouvoir. Il détruira, s'il le peut, le Corps législatif, et si l'occasion s'en présente, il pactisera avec les Bourbons aux dépens des libertés de la nation.

« Le Sénat veut être législateur, électeur et juge ; une telle réunion de pouvoirs serait monstrueuse. Il affecte de se regarder comme le gardien des libertés du pays, mais quel meilleur gardien peuvent-elles avoir que le prince ? Et, s'il voulait les attaquer, qui est-ce qui pourrait prévaloir contre lui ?

« Le Sénat se trompe s'il croit avoir un caractère national et représentatif, ce n'est qu'une autorité constitutée qui émane du gouvernement comme les autres. On lui a attribué, comme corps, une certaine puissance, mais ses membres individuellement ne sont rien.

« Les prétentions du Sénat sont des réminiscences de la constitution anglaise, mais rien n'est plus différent que la France et l'Angleterre. Le Français habite sous un beau ciel, boit un vin ardent et capiteux et se nourrit d'aliments qui excitent l'activité de ses sens ; l'Anglais, au contraire, vit sur un sol humide, sous un soleil presque froid, boit de la bière ou du porter et consomme beaucoup de laitage. Le sang des deux

Nous distinguerons, comme plus haut, dans les dispositions du sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804) qui confie « le gouvernement de la République » « *à un empereur* », celles, en premier lieu, qui sont relatives à son recrutement et à sa composition ; en second lieu celles qui fixent son organisation ; celles, enfin, qui ont trait à sa mission.

*Recrutement et composition.* — Le nombre des sénateurs n'est plus déterminé entre un minimum et un maximum constitutionnels. « Dans le cas où le nombre

---

peuples n'est plus composé des mêmes aliments, leur caractère ne saurait être non plus le même. L'un est vain, léger, audacieux, amoureux par-dessus tout de l'égalité ; on l'a vu à toutes les époques de l'histoire faire la guerre à toutes les supériorités de rang et de fortune ; l'autre a de l'orgueil plutôt que de la vanité ; il est naturellement grave et ne s'attaque pas à des distinctions frivoles, mais aux abus sérieux ; il est plus jaloux de conserver ses droits que d'usurper ceux des autres. L'Anglais est à la fois fier et humble, indépendant et soumis. Comment songer à donner les mêmes institutions à deux peuples si différents ? Qui protégerait en France les pouvoirs des Chambres contre un prince qui disposerait d'une armée de quatre cent mille hommes, dont la situation géographique du pays lui fera toujours une nécessité ?

Pelet de la Lozère.

Les mêmes propos sont rapportés par Thibaudeau : *Empire*, t. I, p. 18-20.

des sénateurs excèdera celui qui a été fixé par l'article 63 du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (cent vingt), il sera à cet égard pourvu par une loi à l'exécution de l'article 17 du sénatus-consulte, du 14 nivôse an XI (*dotation*) » (art. 57, 4°). Dans ce nombre indéterminé les 80 sénateurs désignés parmi les candidats des collèges forment un groupe constant. Mais les listes de candidats au Sénat, formées par les collèges électoraux de département, doivent être renouvelées toutes les fois qu'un collège est réuni pour la formation de la liste des candidats au Corps législatif (art. 98) ». L'aristocratie viagère des collèges électoraux ne reste pas seulement intacte : des dispositions nouvelles la constituent encore plus solidement : les légionnaires sont désormais membres des collèges d'arrondissement, et les grands-officiers, les commandants et les officiers de la Légion d'honneur, du collège du département dans lequel ils ont leur domicile (art. 99).

La volonté du prince reste maîtresse d'élever à la *dignité* de sénateur des citoyens pris en dehors de ces listes : ceux « que l'Empereur juge convenable » d'y élever. Le nombre n'en est plus limité (art. 57, 4°).

De nouveaux éléments, enfin, viennent s'agréger de droit au Sénat : les titulaires des grandes dignités de l'Empire (grand-électeur, archichancelier de l'Empire, archichancelier d'État, architrésorier, connétable, grand-amiral), et les princes français ayant atteint leur dix-huitième année (art. 57, 1° et 2°).

Les sénateurs prêtent serment d'obéissance à la constitution, — et de fidélité à l'Empereur (art. 56).

*Organisation.* — L'Empereur peut présider les séances du Sénat ou désigner un grand dignitaire pour les présider (art. 37). Le président ordinaire du Sénat est également nommé par lui et choisi parmi les sénateurs. Ses fonctions durent un an (art. 58).

Le Sénat peut être convoqué soit sur un ordre du propre mouvement de l'Empereur (art. 59), soit sur la demande des commissions de la liberté individuelle et de la liberté de la presse (id.) ; soit sur celle d'un sénateur s'il dénonce un décret du Corps législatif comme tendant au rétablissement du régime féodal, comme contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux, comme n'ayant pas été délibéré dans les formes prescrites, ou comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat (art. 59 et 70) ; soit enfin sur la demande d'un officier (administrateur) du Sénat pour les affaires intérieures de ce corps (art. 59).

*Attributions.* — Le Sénat conserve le droit d'annuler les actes inconstitutionnels et les opérations des collèges électoraux (art. 70).

Il y joint le pouvoir nouveau, dans quatre cas déterminés, délibérant sur le rapport d'une commission spéciale, et, après trois lectures dans trois séances tenues à des jours différents, d'exprimer l'opinion qu'il n'y a

pas lieu à promulguer une loi, dans les six jours où cette loi a été votée par le Corps législatif. Cette délibération motivée est portée à l'Empereur qui y adhère, ou, s'il n'en tient pas compte, promulgue la loi, mais après avis nécessaire du Conseil d'État (art. 71, 72).

Quant aux citoyens inculpés de complots contre l'État, une commission de sept membres est formée dans le Sénat pour prendre connaissance des arrestations ; cette commission est nommée : *Commission sénatoriale de la liberté individuelle* (art. 60). Toutes les personnes arrêtées et non mises en jugement dans les dix jours peuvent y recourir (art. 61) Lorsqu'elle estime que la prolongation de détention n'est pas justifiée, elle invite le ministre qui l'a ordonnée à renvoyer le détenu devant les tribunaux (art. 62), et, dans des cas déterminés, après certains délais et l'accomplissement de formalités prescrites, elle peut saisir le Sénat, qui déclare s'il y a ou non de fortes présomptions que l'accusé est détenu arbitrairement (art. 63), — ce qui entraîne la dénonciation par le Corps législatif du ministre ou de l'agent responsable, devant la Haute Cour (art. 112).

De même une commission de sept membres est chargée de veiller à la liberté de la presse (art. 64). Quand la *Commission sénatoriale de la liberté de la presse*, saisie par les auteurs, imprimeurs ou libraires, estime que les empêchements mis à l'impression ou à la circulation ne sont pas justifiés par l'intérêt de l'État, elle invite le ministre qui a donné l'ordre à le révoquer, et

dans des cas déterminés, après certains délais et l'accomplissement de formalités prescrites, peut saisir le Sénat, qui déclare, s'il y a lieu, qu'il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée, ce qui entraîne une dénonciation de même effet que la précédente (art. 66, 67 et 112).

Mais tous les actes du Sénat sont rendus au nom de l'Empereur, promulgués et publiés sous le sceau impérial (art. 38 et 40). Le Sénat *décrète* ou *arrête* : l'Empereur *ordonne*.

Une attribution d'ordre spécial et nouveau est conférée au Sénat : c'est sur ses registres que sont transcrits les actes de naissance, de mariage et de décès des membres de la famille impériale ; ils sont déposés dans ses archives à peine de nullité (art. 13 et 31). De même de l'acte d'adoption qui serait fait par l'Empereur et de la désignation qu'il ferait d'un régent pour une minorité, ou d'un prince pour la garde d'un empereur mineur (art. 31). D'autre part, si l'Empereur n'a pas désigné de régent et si aucun prince français n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, c'est le Sénat qui élit le régent parmi les titulaires des grandes dignités de l'Empire (art. 21) ; et c'est lui qui, à défaut de la mère de l'Empereur mineur, et d'un prince désigné par l'Empereur, confie la garde de l'Empereur mineur à l'un des titulaires des grandes dignités de l'Empire (art. 30).

Si la Haute Cour, enfin, n'a pas son siège dans le

Sénat, celui-ci participe de son autorité ; 60 sénateurs y occupent la moitié des sièges (art. 104).

Le Sénat se trouve donc absorber à son origine de nouveaux éléments aristocratiques par l'entrée de tous les membres de la Légion d'honneur dans les collèges et par l'accès dans l'assemblée, des princes, des dignitaires et des citoyens nommés en nombre illimité.

Quelque indépendance est introduite dans son organisation, puisque, s'il reste soumis à la présidence d'une créature de l'Empereur, du moins ce président est-il lui-même sénateur, et puisqu'il peut s'assembler dans certains cas, très rares, sur l'initiative de ses commissions permanentes ou de ses membres. Son pouvoir constituant se trouve accru ; son pouvoir dictatorial est presque détourné vers une direction plus libérale par l'institution de ses commissions. Mais théoriquement ses actes n'ont de force que par la volonté de l'Empereur, et, en fait, d'initiative que par lui.

Rattaché directement à la personne de l'Empereur par le serment de fidélité, le Sénat est rattaché à la vie de la famille impériale elle-même par le rôle de précepteur qu'il joue en quelque sorte auprès des jeunes princes qui y prennent séance, par le caractère notarial, en certaine manière, que lui confère la garde des titres privés des personnes du sang, par le rang de conseil privé où il est appelé afin de pourvoir dans

civils (1) ; 7 prélats (2) ; 5 parlementaires, anciens parlementaires ou ministres (3) ; 4 représentants, au moins, de l'ancienne noblesse (4) ; 2 écrivains ou savants (5) ; 1 membre de la famille impériale (6) ; — soit un tiers de fonctionnaires militaires environ et un cinquième de fonctionnaires civils (c'est-à-dire un peu plus

---

loni, Schimmelpenninck, van Kinsbergen, van Zuylen van Nyevelt, van Dedem, van Gelder, van Depoll, Meerman van Dalem et Wauren, Buonacorsi, Colonna d'Avella, de Spada, de Saint-Marsan.

(1) Bevière, Barbé-Marbois, d'Aguesseau, président du tribunal de la Seine et représentant de l'ancienne noblesse ; Pontécoulant, Colchen, Claret de Fleurieu, Dupuy, de Maleville, Petiet, Dupont, Pastoret, Redon, Shée, de Belderbusch, préfet, mais pourrait être considéré comme étant de noblesse étrangère ; de Guehéneuc ; d'Haubersaert, pour la plupart anciens parlementaires.

(2) Cardinal Fesch, cardinal Cambacérès, comte de Barral, archevêque ; Primat, archevêque ; de la Tour, archevêque ; cardinal comte de Bayane, comte Bourlier, évêque.

(3) Papin, de Fay-Latour-Maubourg, Fabre de l'Aude, Curée, Lejeas ; et peut-être 12 en comptant ceux des anciens parlementaires désignés parmi les fonctionnaires.

(4) Cossé de Brissac ; comte de Croix, ancien marquis ; comte de Montesquiou-Fezensac, ancien parlementaire ; Chanteloup, mais bien plus en comptant les autres ralliés répartis déjà dans d'autres catégories : Hédouville, d'Aguesseau, Sémonville, Chasseloup-Laubat, Gassendi, etc.

(5) Chaptal, Fontanes.

(6) S. A. I. Félix, prince de Lucques.

de la moitié de fonctionnaires), un tiers de représentants de l'aristocratie étrangère (pour n'exprimer en valeur fractionnaire que les groupes les plus importants).

Des modifications constitutionnelles résultent, pour le Sénat, expresses et directes des sénatus-consultes des 22 février 1806, 14 août 1806 et des décrets du 1er mars 1808 ; expresses et indirectes des sénatus-consultes des 19 août 1807 et 15 novembre 1813 (1) ; tacites, des sénatus-consultes des 24 septembre 1805, 15 novembre 1813, 12 octobre 1807, 12 janvier et 15 novembre 1813 ; négatives enfin, de la désuétude où il laisse tomber d'importantes prérogatives.

Le sénatus-consulte du 22 février 1806 porte que les membres de la Légion d'honneur, d'une part, et de l'autre les grands officiers, commandants et officiers de cette Légion feront désormais partie des collèges *en sus* du nombre des membres fixé pour ces collèges sans qu'ils y puissent excéder toutefois le nombre de 30 pour les premiers, et de 25 pour les légionnaires de la seconde catégorie : soit 30 pour les collèges d'arrondissement dont le nombre des électeurs varie entre 120 et 200 ; et 25 pour les collèges de département dont le nombre des membres est compris entre un mini-

(1) Trois sénatus consultes portent cette date ; le premier concerne la présidence du Corps législatif ; le second les élections, et le troisième les levées d'hommes.

civils (1) ; 7 prélats (2) ; 5 parlementaires, anciens parlementaires ou ministres (3) ; 4 représentants, au moins, de l'ancienne noblesse (4) ; 2 écrivains ou savants (5) ; 1 membre de la famille impériale (6) ; — soit un tiers de fonctionnaires militaires environ et un cinquième de fonctionnaires civils (c'est-à-dire un peu plus

---

loni, Schimmelpenninck, van Kinsbergen, van Zuylen van Nyevelt, van Dedem, van Gelder, van Depoll, Meerman van Dalem et Wauren, Buonacorsi, Colonna d'Avella, de Spada, de Saint-Marsan.

(1) Bevière, Barbé-Marbois, d'Aguesseau, président du tribunal de la Seine et représentant de l'ancienne noblesse ; Pontécoulant, Colchen, Claret de Fleurieu, Dupuy, de Maleville, Petiet, Dupont, Pastoret, Redon, Shée, de Belderbusch, préfet, mais pourrait être considéré comme étant de noblesse étrangère ; de Guehéneuc ; d'Haubersaert, pour la plupart anciens parlementaires.

(2) Cardinal Fesch, cardinal Cambacérès, comte de Barral, archevêque ; Primat, archevêque ; de la Tour, archevêque ; cardinal comte de Bayane, comte Bourlier, évêque.

(3) Papin, de Fay-Latour-Maubourg, Fabre de l'Aude, Curée, Lejeas ; et peut-être 12 en comptant ceux des anciens parlementaires désignés parmi les fonctionnaires.

(4) Cossé de Brissac ; comte de Croix, ancien marquis ; comte de Montesquiou-Fezensac, ancien parlementaire ; Chanteloup, mais bien plus en comptant les autres ralliés répartis déjà dans d'autres catégories : Hédouville, d'Aguesseau, Sémonville, Chasseloup-Laubat, Gassendi, etc.

(5) Chaptal, Fontanes.

(6) S. A. I. Félix, prince de Lucques.

de la moitié de fonctionnaires), un tiers de représentants de l'aristocratie étrangère (pour n'exprimer en valeur fractionnaire que les groupes les plus importants).

Des modifications constitutionnelles résultent, pour le Sénat, expresses et directes des sénatus-consultes des 22 février 1806, 14 août 1806 et des décrets du 1er mars 1808 ; expresses et indirectes des sénatus-consultes des 19 août 1807 et 15 novembre 1813 (1) ; tacites, des sénatus-consultes des 24 septembre 1805, 15 novembre 1813, 12 octobre 1807, 12 janvier et 15 novembre 1813 ; négatives enfin, de la désuétude où il laisse tomber d'importantes prérogatives.

Le sénatus-consulte du 22 février 1806 porte que les membres de la Légion d'honneur, d'une part, et de l'autre les grands officiers, commandants et officiers de cette Légion feront désormais partie des collèges *en sus* du nombre des membres fixé pour ces collèges sans qu'ils y puissent excéder toutefois le nombre de 30 pour les premiers, et de 25 pour les légionnaires de la seconde catégorie : soit 30 pour les collèges d'arrondissement dont le nombre des électeurs varie entre 120 et 200 ; et 25 pour les collèges de département dont le nombre des membres est compris entre un mini-

(1) Trois sénatus consultes portent cette date ; le premier concerne la présidence du Corps législatif ; le second les élections, et le troisième les levées d'hommes.

mum de 200 et un maximum de 300. Ces légionnaires sont désignés par l'Empereur. Et comme, sans doute, il peut être d'autres légionnaires parmi les membres élus des collèges, comme les élections sont elles-mêmes soumises à la pression gouvernementale, comme le nombre des électeurs se trouve ainsi accru de représentants d une aristocratie spéciale toute dévouée à l'Empereur, on peut mesurer la portée de cette innovation dans le Corps d'où le Sénat tire son origine.

Le sénatus-consulte du 14 août 1806 autorise implicitement l'Empereur à conférer des titres héréditaires (généralisant ainsi la mesure qui érigeait en douze *duchés grands fiefs* l'Istrie, la Dalmatie, le Frioul, Cadore, Bellune, Conegliano, Trevise, Feltri, Bassano, Vicence, Padoue, Rovigo — décret du 30 mars 1806, —) « soit pour récompenser de grands services, soit pour exciter une utile émulation, soit pour concourir à l'éclat du trône ». Une dotation étant le complément de ces titres, l'Empereur « pourra autoriser un chef de famille à substituer ses biens libres pour former la dotation d'un titre héréditaire que sa Majesté érigerait en sa faveur, reversible à son fils aîné... et à ses descendants en ligne directe ». L'institution de cette noblesse semble jusqu'ici n'intéresser en rien le Sénat. Mais une disposition porte que l'autorisation de ces substitutions sera communiquée au Sénat et transcrite sur ses registres. Gardien déjà des actes privés de l'état-civil de la famille impériale, il se trouve donc être désormais l'archiviste,

sinon du *Livre d'or* de la noblesse impériale, du moins des titres d'une sorte de propriété néo-féodale.

Et le principe de ce sénatus-consulte reçoit toute son application par les décrets du 1er mars 1808 dont le premier (concernant les majorats) nomme trois sénateurs sur sept, membres du *conseil du sceau des titres*, et dont le second établit définitivement la hiérarchie de la nouvelle noblesse.

Aux grands dignitaires le titre de *prince* et d'*Altesse sérénissime*. Immédiatement au dessous se tiennent les *comtes*. « Nos ministres, *les sénateurs*, nos conseillers d'État à vie, les présidents du Corps législatif, les archevêques porteront pendant leur vie le titre de *comte* ». Ce titre est transmissible à la descendance directe et légitime, naturelle ou adoptive, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à condition que le titulaire justifiera d'un revenu net de 30.000 francs en biens de nature à former un majorat et dont le tiers sera affecté à la dotation du titre. Les mêmes titulaires pourront transmettre à leurs fils aînés ou puînés le titre de *baron* à condition de justifier d'un revenu de 15 000 francs, dont le tiers sera affecté à la dotation du titre et passera avec lui sur toutes les têtes où il se fixera (1).

---

(1) « Par cette grande institution, Sire, Votre Majesté vient d'imprimer le sceau de la durée à toutes celles que le peuple français doit à la haute sagesse de Votre Majesté impériale et royale.

« *A mesure, Sire, que l'on observera ces rapports mutuels qui*

Ainsi le Sénat tout entier, comme corps, prend rang dans cette hiérarchie, et l'on pourrait dire presque à sa tête, si l'on considère que les grands dignitaires — au nombre de cinq — et les ministres ne représentent guère que des fonctions spéciales et des autorités individuelles.

Et quel est l'effet de la suppression du Tribunat par un sénatus-consulte laissé secret jusqu'au 19 août 1807, quel sera celui de la diminution du Corps législatif par le sénatus-consulte du 15 novembre 1813, sinon à s'en tenir à un seul point de vue, de conférer indirectement et volontairement au Sénat, à défaut des attributions d'une *Chambre haute* législative singulièrement puissante, du moins sa place relative et son pouvoir imposant ?

A ces modifications expresses, directes ou indirectes, joignons les modifications tacites : la conscription annuelle doit être fixée par la loi ; or c'est un sénatus-consulte qui la détermine pour l'an 1806. Quatre-vingt mille conscrits seront levés dont quelques-uns de moins de vingt ans. Plaignant non pas les soldats, mais les

---

*enchaînent les différentes parties, si multipliées et néanmoins si bien coordonnées, de ce grand ensemble* élevé par Votre Majesté, à mesure que le temps, qui seul peut montrer toute l'étendue des bienfaits de Votre Majesté, développera les conséquences de la nouvelle institution qu'elle donne à l'empire, quels effets ne verra-t-on pas de la prévoyance tutélaire de Votre Majesté ?... »

*Arch. parl.*, 2e s., t. X, p. 17.

parents de ne pouvoir suivre leurs fils à la guerre, le Sénat décrétera, sans droit, une nouvelle levée de 300.000 hommes qu'il jette, une dernière fois, en novembre 1813, aux frontières. Singulière aggravation de son autorité directoriale, véritables usurpations annuelles dont le sénatus-consulte du 12 octobre 1807, en suspendant l'inamovibilité de la magistrature, et celui du 15 novembre 1813 qui ajourne l'élection de la quatrième série du Corps législatif accroissent encore l'étendue.

Et si la Constitution est par là violée, on ne la voit pas moins atteinte quand un pouvoir régulateur — et le dernier qu'on ait créé dans le Sénat — s'atrophie : ce qui arrive par la paralysie des commissions de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, indifférentes ou lâches.

Des usurpations et des défaillances, voilà ce que la politique impériale impose au Sénat, selon ses besoins ou selon ses craintes, mais selon certain idéal aussi que nous révèle le général Foy. Une *Chambre haute*, a dit l'Empereur au prince de Metternich (1) ; une

(1) « La France, me dit-il, se prête moins aux formes représentatives que bien d'autres pays. En France, l'esprit court les rues ; il n'y a rien derrière lui qui ressemble à du caractère et bien moins encore à des principes. Tout le monde y court après la faveur... on veut être remarqué et applaudi. Dans le Tribunat, on ne faisait que de la révolution : aussi y ais-je mis bon ordre : je l'ai dissous. J'ai mis un baillon au Corps législatif. Faites

*Chambre des pairs*, explique-t-il ailleurs : objets sans doute fort voisins d'un vœu qui restera provisoirement irréalisé, mais dont il semble que chaque étape, du 16 Thermidor à 1814, nous rapproche :

« Au retour de la campagne de Russie, après la « conspiration de Mallet, Napoléon fit de sérieuses ré- « flexions sur la personnalité, la fragilité de sa situa- « tion. *Il pensa à créer une pairie héréditaire*. Il voulait « la prendre : 1° Parmi les plus grands de son État, « surtout dans l'ordre militaire ; 2° parmi les proprié- « taires fonciers, chacun le plus riche de son départe- « ment, attaché au système, ou du moins ne s'en étant « jamais déclaré le formel ennemi ; 3° parmi ceux, « ou les fils de ceux qui, dans une circonstance donnée, « avaient rendu des services éminents à la patrie, ou « l'avaient sauvée, dans quelque carrière que ce soit.

« On aurait vu figurer l'héritier de Sully, et celui « du vainqueur de Denain, et celui de Vauban, à côté « de Carnot, qui sauva la France en 1794.....

« Cette idée, grande et généreuse, n'eut pas de suite ;

---

taire une Assemblée qui, pour être quelque chose, devrait être délibérante, et vous l'aurez discréditée. Aussi n'aurais-je plus qu'à tirer la clef de la porte de la salle des séances et à la mettre dans ma poche ; c'en sera fait du Corps législatif... Je ne veux cependant pas le pouvoir absolu ; je veux plus que des formes. Je donnerai une organisation nouvelle au Sénat et au Conseil d'État. Le premier remplacera la Chambre haute, le second celle des députés. Je continuerai à nommer à toutes les places de sénateurs... »

Metternich, *Mémoires*, Paris, 1880, t. Ier, p. 120-121.

« elle n'aboutit qu'au sénatus-consulte sur la régence, « et à une composition régulière et plus impériale du « Sénat. Napoléon ne voulut pas rendre ses chefs indé- « pendants de lui ; il ne voulut pas d'une Chambre des « pairs qui pourrait lui refuser des soldats.

« Dans la campagne de France, aux premiers mois de « 1814, Napoléon parlait à Troyes en Champagne, avec « un de ses généraux, de l'état des choses. « Les enne- « mis, disait celui-ci, sont trop nombreux. Nous ne « pouvons pas en venir à bout, avec nos soldats qui « tombent chaque jour et qu'on ne remplace pas ; il « faut que la France se lève..... — Eh ! comment vou- « lez-vous que la France se lève, interrompit avec vi- « vacité Napoléon : il n'y a pas de *clergé*, il n'y a pas « de *noblesse*, et j'ai tué la liberté ! » (1).

Le Sénat impérial, en effet, tel que les événements de 1814 le surprennent, n'est pas seulement un collège politique, majestueux, vain tout à la fois et nécessaire (2). Le Sénat doit être une *force nationale*. « On

---

(1) Général Foy, *Histoire de la Guerre de la Péninsule*, t. I, p. 169.

(2) « Un Sénat ou une Chambre des pairs est une rouerie politique ; c'est une force royale déguisée sous le manteau de la représentation nationale », énoncera Bonaparte (Montholon, *Récits de la captivité*... Correspondance, t. XXXII, p. 423.) Diderot a déjà dit : « La terreur étant une sentinelle qui manque un jour à son poste, il importe de dérober au peuple sa servitude... Toujours mettre le nom du Sénat avant le sien : *ex Senatus consulto et auctoritate Cæsaris* ; on n'y manque guère quand

a tout détruit ; il s'agit de recréer. Il y a un gouvernement des pouvoirs ; mais tout le reste de la nation, qu'est-ce ? des grains de sable. Nous avons au milieu de nous les anciens privilégiés, organisés de principes et d'intérêts, et qui savent bien ce qu'ils veulent. Mais nous, nous sommes épars, sans système, sans réunion, sans contact (1). » Organiser la vie nationale en hiérarchisant la France révolutionnaire, et agglomérer l'opinion publique tout entière (2), dont l'incohérence inquiète, autour de centres soumis à une impulsion unique, tel est le principe du « système » qui prétend fonder sur une aristocratie départementale — élective — une aristocratie nationale, dont le premier duc sera un soldat : Lefebvre.

Reprenons de ce point de vue l'examen des institutions déjà mentionnées, avec la brièveté toutefois que

---

le Sénat n'est rien ». (*Politique des souverains*, ouvrage dont le premier titre avait été : *Notes écrites de la main d'un souverain à la marge de Tacite*).

(1) Paroles de Bonaparte dans la discussion dans le Conseil d'État au sujet de l'établissement de la Légion d'honneur.

Thibaudeau, *Consulat...*, p. 75 et suiv.

(2) Les propos du « faubourg Saint-Germain » que Mme Genlis rapportait à l'Empereur, l'intéressaient un jour plus que les rapports des ambassadeurs étrangers, « *tant il reconnaissait de force et de puissance à l'opinion publique*, et surtout à l'opinion de quelques nobles dont la seule action se bornait à s'écarter de lui ».

Talleyrand. *Mémoires*, 1891, t. I, p. 300.

commande la limitation de cette étude à un objet plus spécial.

Cette aristocratie départementale, dont les limites quasi géométriques sont celles-là mêmes entre lesquelles la loi révolutionnaire a réparti le territoire, les listes de notabilité la préparent, les collèges départementaux la constituent.

« C'était une espèce d'aristocratie », dit Thibaudeau de ces listes, « destinée exclusivement aux emplois publics » (1). Et le premier Consul, tout en estimant l'institution *mauvaise, absurde*, « un enfantillage de l'idéologie », s'en était contenté provisoirement parce qu'il y trouvait un de ces appuis intermédiaires qui sont indispensables au gouvernement (2). Rœderer, qui les

---

(1) « Elle était réprouvée par l'opinion. On avait eu beaucoup de peine à lui donner une sorte d'organisation. C'était une religion mystérieuse avec un but secret, dont Rœderer était le grand-prêtre. Il l'avait encore embrouillée par ses règlements et ses instructions ; elle faisait le désespoir des préfets. »

*Consulat*, t. II, p. 69.

(2) Le premier Consul : « L'institution est mauvaise ; c'est un système absurde, un enfantillage de l'idéologie... cependant elle est dans la constitution ; nous devons l'exécuter... D'ailleurs, le peuple ne peut rester sans aucune espèce d'organisation. Il vaut encore mieux en avoir une mauvaise, que de n'en avoir pas du tout ; car un peuple n'est pas organisé parce que la constitution a créé des pouvoirs. *Il faut au gouvernement des appuis intermédiaires ;* sans cela, un gouvernement n'a aucune

vante, voit dans les listes de notabilité « une noblesse toute organisée pour le moment où pourrait se réaliser son système d'hérédité en faveur du premier Consul » (1). Et Mathieu Dumas ne les combat que parce qu' « à une noblesse de la Révolution » il « préfère encore l'ancienne ! »

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X abolit, il est vrai, les listes et leur substitua les collèges électoraux. « Si les listes étaient à vie, ce serait la plus épouvantable aristocratie qui ait jamais existé », avait dit le premier Consul (2). Or, les membres des collèges sont

---

prise sur la nation, aucun moyen de lui parler, ni de connaître son vœu. Il ne faut donc pas renoncer aux listes avant d'y avoir substitué autre chose... Si les listes sont favorablement accueillies et si l'opinion les consacre, tant mieux. Il vaut peut-être mieux pour le gouvernement avoir affaire à cinq mille individus qu'à toute la nation...

Thibaudeau, *Consulat*, t. II, p. 69.

(1) « L'hérédité, se disait-il, étant une fois adoptée pour la première magistrature, il la faudra pour toutes les autres. La nouvelle noblesse doit sortir du même œuf. »

*Id. Ibid. Id.*

(2) « Tous les pouvoirs sont en l'air, ils ne reposent sur rien. Il faut établir leurs rapports avec le peuple : c'est ce que la constitution avait omis. Si les listes étaient à vie, ce serait la plus épouvantable aristocratie qui ait jamais existé ; si elles étaient temporaires, elles mettraient toute la nation en mouvement

nommés à vie, parce qu'il est « temps de fixer les hommes et les choses » ; qu'il ne faut pas laisser oublier « les hommes de la Révolution » ; parce qu' « il faut nécessairement des corps intermédiaires entre le peuple et les pouvoirs ». « Chez tous les peuples, dans toutes les Républiques, il y a eu des classes. » Mais « c'est la première fois qu'on fait des corps intermédiaires sur la base de l'égalité » (1). La confection des listes de notabilité

---

pour un but illusoire, car ce qui flatte le plus un peuple, ce qui caractérise sa souveraineté, c'est l'usage réel et sensible qu'il en fait. Dans le système des listes de notabilité, le peuple qui présente en définitive cinq mille candidats pour les hautes fonctions, ne peut pas se flatter de concourir assez aux élections pour voir nommer ceux qui ont le plus sa confiance. Pour la stabilité du gouvernement, il faut donc que le peuple ait plus de part aux élections, et qu'il soit réellement représenté. Alors il se ralliera aux institutions ; sans cela, il y restera toujours étranger ou indifférent. »

*Id. Ibid.*, t. III, p. 29.

(1) Truguet ayant été d'avis que les membres des collèges fussent nommés à temps plutôt qu'à vie. « Le citoyen Truguet, répondit le premier consul, va contre le but qu'il se propose, car c'est aujourd'hui qu'on y nommera plus d'hommes de la révolution ; plus on attendra, moins on en aura. Il est cependant temps de fixer les hommes et les choses. Tout ce qu'on a jusqu'à présent appelé *constitution* en était tout le contraire... Que sont devenus les hommes de la révolution ? Une fois sortis de place, ils ont été entièrement oubliés, il ne leur est rien resté : ils n'ont eu aucun appui, aucun refuge naturel. Voyez le sort de Barras

échappait au premier Consul. Par l'institution des collèges électoraux, au contraire, il est, selon le mot de Rœderer (1), « reconnu réellement grand électeur de la notabilité ».

La fortune y sera représentée par les six cents plus imposés : premier élément aristocratique ; le caractère viajer des fonctions sera un second élément de même nature ; la distinction des talents, l'aristocratie des hommes nouveaux, y viendra concourir par la participa-

---

et de Reubell (*sic*)! Ce qui est arrivé arrivera tous les jours, si l'on ne prend pas de précautions ; c'est pour ce motif que j'ai créé la Légion d'honneur. Il faut nécessairement des corps intermédiaires entre le peuple et les pouvoirs, sans cela on n'aura rien fait. Chez tous les peuples, dans toutes les républiques, il y a eu des classes. C'est la première fois qu'on fait des corps intermédiaires sur la base de l'égalité : il faut du moins que la propriété soit représentée, il faut aussi ouvrir et fixer une carrière civile. Il n'y a rien d'organisé dans l'État que l'armée... Il faut que le camp cède à la cité. Il est donc nécessaire d'organiser la cité. Pourquoi la Convention avait-elle une si grande puissance ? C'est qu'il y avait des conseils généraux, des administrations populaires, des corps électoraux, une organisation enfin. C'étaient les pères des militaires qui composaient ces corps ; il y avait des points de contact et des moyens d'équilibre qui n'existent plus et qu'il faut rétablir. Si les collèges électoraux devaient se renouveler souvent, ils n'auraient aucune considération, aucune influence. »

Thibaudeau. *Consulat*, t. III, p. 32 et suiv.

(1) *Mémoires*, t. III, p. 443.

tion des citoyens distingués et des membres de la Légion d'honneur (Bonaparte peut en ajouter en nombre limité, d'abord, s. c. du 16 thermidor an X, puis en nombre illimité, tous les membres de la Légion d'honneur étant membres de droit des collèges, — s. c. du 28 floréal an XII) ; et la vieille noblesse enfin y trouvera nécessairement place par le choix de dix notables que le premier consul désignera parmi les trente plus imposés du département.

A défaut des « propriétaires âgés, mariés en quelque sorte à l'État », et qui, de Paris, où ils viendraient tous les ans parler à l'Empereur « dans son cercle », porteraient leur « contentement » dans les départements (1), c'est par la Légion d'honneur que l'aristocratie départementale, fragmentée en collèges, sera centralisée.

« C'est une institution auxiliaire de toutes nos lois « républicaines et qui doit servir à l'affermissement de

---

(1) « Il y a, dit-il un jour, maintenant chaque année 60 législateurs sortants dont on ne sait que faire : ceux qui ne sont point placés vont porter leur bouderie dans leurs départements. Je voudrais des propriétaires âgés, mariés en quelque sorte à l'État par leur famille ou leur profession, attachés par quelque bien à la chose publique. Ces hommes viendraient tous les ans à Paris, parleraient à l'empereur dans son cercle, seraient contents de cette petite portion de gloire jetée dans la monotonie de leur vie. »

Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon*, p. 151, 1806.

« la révolution, dit Rœderer dans le résumé des motifs « du projet de Légion porté au Corps législatif... Elle « unit dans une distinction commune des hommes déjà « unis par d'honorables souvenirs ; elle convie à de « douces affections des hommes qu'une estime réciproque « disposait à s'aimer. Elle met sous l'abri de leur consi- « dération et de leurs serments, nos lois conservatrices « de l'humanité, de la liberté, de la propriété. Elle « efface les distinctions nobiliaires qui plaçaient la gloire « héritée avant la gloire acquise... C'est une institu- « tion morale qui ajoute de la force et de l'activité à ce « ressort de l'honneur qui meut si puissamment la nation « française. *C'est une institution politique qui place dans « la société des intermédiaires par lesquels les actes du « pouvoir sont traduits à l'opinion avec fidélité et bien- « veillance, et par lesquels l'opinion peut remonter jus- « qu'au pouvoir....* » (1).

---

(1) Thibaudeau. *Consulat...*, p. 75 à 93.

Nul doute que la Légion d'honneur ne soit une institution aristocratique. Berlier, d'après Thibaudeau, dit sur ce sujet au Conseil d'État : « L'ordre proposé conduit à l'aristocratie... » Et loin de le nier, le premier Consul répond :

« Quand ce beau corps de patriciens (de Rome) n'exista plus, Rome fut déchirée ; le peuple n'était que la plus vile canaille... Ainsi, l'on cite toujours Brutus comme l'ennemi des tyrans ; eh bien ! Brutus n'était qu'un aristocrate ; il ne tua César que parce que César voulait diminuer l'autorité du Sénat pour accroître celle du peuple... Je ne crois pas que le peuple français aime la *liberté* et l'*égalité* ; les Français ne sont pas changés par dix ans de révolution.

« ... Ils n'ont qu'un sentiment : l'honneur... Il leur faut des distinctions... On a tout détruit, il s'agit de recréer. Il y a un gou-

En même temps que Sieyès et les constituants organisent l'aristocratie *par en bas*, Bonaparte la crée *par en haut*. Pour illustrer sa jeune Cour d'un éclat qui en « impose au peuple », il commence par les livrées des laquais (1), et finit par les uniformes des ministres, des

---

vernement, des pouvoirs, mais tout le reste de la nation, qu'est-ce ? des grains de sable. Nous avons au milieu de nous les anciens privilégiés, organisés de principes et d'intérêts, et qui savent bien ce qu'ils veulent. Mais nous, nous sommes épars, sans système, sans réunion, sans contact... »

Au reste, Chauvelin, au Tribunat, n'objectait-il pas :

« La Légion d'honneur renferme tous les éléments qui ont fondé parmi tous les peuples la noblesse héréditaire ; on y trouve des attributions particulières, des pouvoirs, des honneurs, des titres et des revenus fixes. Presque nulle part la noblesse n'a même commencé avec tant d'avantages. » — Elle commençait en effet.

(1) « Quand M. de Lucchesini arriva en mission, le premier Consul était à la Malmaison et c'est là qu'il reçut l'ambassadeur de Prusse. Le premier Consul était à un balcon et regardait avec beaucoup d'attention la riche livrée des laquais et paraissait frappé de l'éclat des ordres dont M. de Lucchesini était décoré... Et on l'entendit s'écrier : « Cela impose, il faut de ces choses-là pour le peuple. »

Thibaudeau, *Consulat*, t. I, p. 15.

L'auteur signale encore un « retour aux anciens costumes » qui « fut quelque temps une vraie mascarade » (p. 15).

conseillers d'État, des généraux (1). La France est en curée (2) : heure propice à lever le fouet. De la Cour

---

(1) « Elle (la société de Mme Bonaparte) s'était composée, depuis le 18 brumaire, des femmes de fonctionnaires civils et militaires ; elles formèrent le premier noyau de la Cour.

*Ibid., id.*, p. 5.

De même quand Bonaparte reçoit pour la première fois le corps diplomatique (2 ventôse) :

« On avait alors une si grande idée de la dignité des magistratures civiles, l'on regardait encore le service de cour comme si peu honorable, que les conseillers d'État furent scandalisés de voir un ancien ministre de l'intérieur, un de leurs collègues, la canne d'huissier à la main, faire le maître de cérémonie et même le maître d'hôtel du premier Consul...

« Il n'y avait point encore de ces serviteurs titrés appelés chambellans, les aides de camp du premier Consul en faisaient les fonctions, mais cela sentait trop le général pour être de longue durée. Les ministres et le Conseil d'État entouraient seuls les Consuls dans les représentations ; c'était le Gouvernement réuni. Il était clair qu'il faudrait bientôt aux Tuileries une cour montée... (p. 34).

« Lorsque Bonaparte fut premier consul à vie, sa cour se trouva, comme son pouvoir, sur le même pied que celle d'un roi. Ce fut l'affaire de deux ans. On compulsa tous les codes de l'étiquette on consulta les vieux courtisans et les anciens valets. Comment cela était-il ? Comment cela se faisait-il autrefois ?... et l'on en revenait toujours aux *us* et coutumes du bon temps passé (p. 9.)

(2) « Depuis que la Constitution a créé une quantité de places richement dotées, que de gens en mouvement ! Que de visages peu connus qui s'empressent de se montrer ! Que de noms

s'étend jusqu'aux collèges électoraux tout le rayonnement de la gloire des six grands dignitaires, des grands officiers militaires et civils de l'Empire. « C'est tout ce que l'artifice humain peut imaginer de plus habile pour imiter une aristocratie avec une démocratie » (1).

Un jour l'Empereur invente de grands fiefs, y attache des titres de prince et de duc, rétablit les substitutions

---

oubliés qui s'agitent de nouveau sous la bannière de la Révolution ! Que de fiers républicains de l'an VII se font petits pour arriver jusqu'à l'homme puissant qui peut les placer ! Que de Brutus qui sollicitent ! Que de petits talents on exalte !... Ce prodigieux changement de scène s'est opéré en un moment. Espérons que le héros de la liberté... verra ces manœuvres avec le dégoût qu'elles inspirent à toute âme élevée, et qu'il ne souffrira pas qu'une foule de noms obscurs ou flétris cherchent à s'envelopper des rayons de sa gloire. »

*Moniteur* du 3 nivôse, cité par Thiers, t. Ier, p. 114.

(1) « Cette hiérarchie de dix grands dignitaires et de 40 ou 50 grands-officiers, placés sur les marches du trône, était à la fois aristocratique et démocratique : aristocratique par la position, les honneurs, les revenus qu'elle allait avoir bientôt grâce à nos conquêtes ; démocratique, par l'origine, car elle se composait d'avocats, d'officiers de fortune, quelquefois de paysans devenus maréchaux et devait rester constamment ouverte à tout parvenu de génie, ou même de talent. Ces créations ont disparu avec leur créateur... mais il est possible qu'elles eussent fini par réussir, si le temps y avait ajouté sa force et cette volonté qui engendre le respect. »

Thiers, t. V., p. 103 et suiv.

et les majorats; bientôt il donne un corps à cette tête et fait, en moins de dix ans, 48,000 chevaliers, 1,090 barons, 388 comtes (1). Seul le titre de marquis demeure caduc. Mais il y a des rois et des vice-rois. Aux hommes nouveaux les blasons naguère

---

(1) Taine. *Régime moderne*, t. Ier, p. 341.

L'archichancelier (Cambacérès) présentant au Sénat les statuts relatifs aux titres et aux majorats, s'exprime ainsi :

« S'il restait encore quelques doutes à résoudre, j'aurais recours à l'expérience des siècles et à l'autorité de l'un de nos plus grands publicistes, Montesquieu, qui a considéré l'existence et le maintien des distinctions héréditaires *comme entrant, en quelque façon,* dans *l'essence de la monarchie.*

Les prééminences qu'une telle institution établit, les rangs qu'elle détermine, les souvenirs qu'elle transmet, sont l'aliment de l'honneur ; et cet honneur est en même temps le principe du gouvernement sous lequel la force du caractère national nous a ramenés.

« ... Jamais les distinctions dont il s'agit n'auront eu une source plus pure ; les titres ne serviront désormais qu'à signaler à la reconnaissance publique ceux qui se sont déjà signalés par leurs services, par leur dévouement au prince et à la patrie.

« L'Europe, témoin de nos convulsions politiques, admire les ressources du génie qui en a amené l'heureuse issue ; elle est couverte de nos trophées, et son estime accueillera les noms auxquels la bienveillance de notre auguste souverain daignera ajouter un nouveau lustre.

« De grands exemples imposeront aux races futures de grandes obligations et les efforts que cette dette rendra néces-

abolis ; aux nobles d'hier des titres inférieurs

---

saires seront pour la France une source durable de gloire et de prospérité.

« ... Le motif principal de leurs dispositions (de ces statuts) a été de donner à l'institution qu'elles ont en vue un principe d'utilité et de conservation ; de tarir autour d'elle les sources de dépérissement ; d'extirper, par la création des titres impériaux, les dernières racines d'un arbre que la main du temps a renversé, et qui ne pouvait renaître que sous un prince aussi grand par ses lumières qu'il l'est par sa puissance.

« ...Le nouvel ordre de choses n'élève point de barrières entre les citoyens.

« Les nuances régulières qu'il établit ne portent point atteinte aux droits qui rendent tous les Français égaux en présence de la loi ; elles confirment au contraire les mêmes droits, puisqu'elles servent la morale, puisqu'elles guident l'opinion qui s'égare souvent au défaut des démarcations fondées sur des motifs honorables.

« ... Un premier statut spécifie des titres ; il les assigne aux grandes fonctions de l'État et à celles qui forment les éléments du corps politique ; il consolide les dernières et accroît leur considération. Ainsi les collèges électoraux du département acquièrent plus de stabilité et d'importance par les honneurs accordés à leurs chefs, par ceux auxquels leurs membres peuvent arriver. Ce décret fait plus encore, il assure à ceux qui ont obtenu ces premiers témoignages de la satisfaction du souverain, la faculté de les transmettre...

Ainsi apparaît le lien de toutes ces institutions.

La Légion d'honneur ne pouvait demeurer étrangère à l'organisation qui se prépare. Des dispositions spéciales en font le premier degré de cette illustre hiérarchie. Le titre qu'elle confère,

parfois. Et pour stimuler l'appétit, quand l'orgueil est

---

tout révéré qu'il fût autrefois, semble acquérir aujourd'hui une nouvelle dignité ; il devient un héritage glorieux que les enfants seront jaloux d'accroître et d'illustrer.

Le second statut règle tout ce qui consacre la formation et la conservation des majorats, ou corps de biens destinés à servir de dotation aux titres.

Ces biens devront être de nature à ne jamais s'altérer dans leur capital, à ne jamais décroître, s'il est possible, dans leur revenu. »

Sénat conservateur, séance du 11 mars 1808 (*Arch. Parl.*, 2e série, t. X, p. 12 et suiv.)

L'article 896 du Code civil prohibait les substitutions. Néanmoins l'acte impérial du 30 mars 1806 avait éludé cette disposition en créant des grand fiefs de l'Empire, et le sénatusconsulte du 14 août 1806 porta que les biens libres formant la dotation d'un titre héréditaire que l'Empereur aurait érigé en faveur d'un prince ou d'un chef de famille, pourraient être transmis héréditairement.

« Parmi ceux qui, dans le militaire et le civil étaient destinés à en être revêtus, beaucoup la dédaignaient ou y étaient indifférens ; plusieurs avaient pour elle de la répugnance. En 1808 et 1809 il n'y eut presque pas de majorats de comtes ou barons établis sur demande ; il n'y en eut que très peu dans la suite. L'institution aurait échoué si l'Empereur n'eût pas commencé de son propre mouvement par conférer en masse des titres à des personnes qui n'en demandaient pas, et surtout s'il n'y avait pas attaché des dotations. Dans ce nombre se trouvaient des membres de l'Assemblée constituante qui avait aboli le régime féodal, les titres, les armoiries ; des membres de la Convention nationale qui avait extirpé les moindres racines de la féodalité

indolent, les titres se magnifient de 5,716 dotations pour une somme totale de 32,463,817 fr. (1).

Au sommet une cour hétérogène d'anciens nobles, de parvenus et d'étrangers roidis par l'étiquette composite de Versailles et de Pétersbourg, de la Rome

---

et aboli la royauté ; des hommes de la Révolution qui avaient professé, pratiqué avec chaleur, outré même le dogme de l'égalité. Ils reçurent ces titres ! Ils s'en décorèrent ! C'était une contradiction, on leur en a fait un crime. Ils se soumirent à la noblesse, comme ils s'étaient soumis au Consulat à vie, à l'Empire, à tant d'autres choses qu'ils ne pouvaient pas empêcher.

« L'almanach impérial encore presque tout roturier en 1808, offrit, en 1809, beaucoup de noms entourés de titres de noblesse d'après la collation de l'Empereur. Ce premier fonds se composait de 5 princes ; de 23 ducs ; de 103 comtes, parmi lesquels tous les sénateurs au nombre de 112, excepté Lucien Bonaparte ; de 30 conseillers d'État ; de 49 généraux de division, 6 de brigade, 6 archevêques ou évêques ; de 241 barons...

« Les administrations civiles et militaires, l'ordre judiciaire, la marine, n'eurent point de part à cette première distribution. Leur tour ne tarda pas à venir. Les princes et les ducs portèrent, en général, les noms de leurs duchés tous pris à l'étranger. Les autres nobles conservèrent leur nom de famille, excepté ceux qui, fondant des majorats, prenaient les noms des domaines, roturiers ou ci-devant nobles, sur lesquels étaient assis leurs comtés et leurs paroisses. »

Thibaudeau. *Empire*, t. IV, p. 483-86.

(1) V. *Annexes*, VII.

antique et de Vienne (1); mais à la base et sous ce fronton de clinquant, des plébéiens seuls dont les

---

(1) *a*) « Le luxe de ces cours fondées par Napoléon, était absurde. Le luxe des Bonaparte n'était ni allemand, ni français ; c'était un mélange, une espèce de luxe érudit : il était pris partout. Il avait quelque chose de grave comme celui de l'Autriche, quelque chose d'européen et d'asiatique, tiré de Pétersbourg. Il étalait quelques manteaux pris à la Rome des Césars ; mais en revanche, il montrait bien peu de chose de l'ancienne cour de France, où la parure dérobait si heureusement la magnificence sous le charme de tous les arts du goût. Ce que ce genre de luxe faisait ressortir surtout, c'était le manque absolu de convenance ; et, en France, quand les convenances manquent trop, la moquerie est bien près. »

Talleyrand, *op. cit.*, t. II, p. 26.

« *b*) L'ancienne noblesse affluait toujours plus à la cour, et l'Empereur lui continuait sa préférence. D'abord il la trouvait plus souple, plus serviable que la classe bourgeoise et les hommes de la Révolution. Ensuite, les nobles possédaient encore les plus grandes fortunes et exerçaient par là une influence qui ne devait pas rester hors du gouvernement. Serait-ce avec les hommes de la Révolution qu'on pourrait composer une cour? On ne trouverait parmi eux que des fonctionnaires honorables sans fortune ou des fournisseurs enrichis, sans considération. Une cour de salariés serait onéreuse pour l'État et sans dignité. Les anciennes fortunes, si elles se divisaient par les partages, se recomposaient par les successions. Les fortunes nouvelles n'avaient pas cet avantage : loin de se refaire par les héritages, il leur fallait au contraire soutenir des parents pauvres. Le gouvernement ne pouvait, comme autrefois, enrichir ceux qui le

services sont comptés, les talents acquis. Et voilà l'ordre féodal renversé : ce ne sont plus les riches qui deviennent les nobles ; des roturiers n'ayant de fortune que leur solde ou leur traitement sont anoblis d'abord, puis enrichis. Non pas que l'Empereur méconnaisse l'im-

---

servaient par les biens de la couronne ou les confiscations ; il devait donc prendre les fortunes toutes faites pour les employer à son service. Voilà ce que se disait Napoléon.

« De ces idées, nécessairement inhérentes à la monarchie, il s'ensuivait qu'il fallait relever, favoriser l'ancienne noblesse, et, par conséquent, les émigrés qui en formaient la partie la plus utile à acquérir. »

Thibaudeau, *Empire,* t. II, p. 293-94.

« Plus tard l'exilé rappelait encore : « Dans les premiers temps du Consulat, Sieyès disait : « Je ne vous verrai jamais d'aplomb que vos antichambres ne soient remplies de l'ancienne noblesse. Les femmes d'avocats, qui feraient à présent les dédaigneuses d'être dames du palais, en mourraient d'envie si elles voyaient les grands noms l'être ! » Le fait est que j'étais mieux servi, j'entends service, par M^me^ de Montmorency, M^me^ de Mortemart, que par les bourgeoises. Ces dernières craignaient de passer pour des femmes de chambre. La duchesse de Montebello était comme cela, elle n'aurait pas ramassé la jarretière de l'impératrice. Tout en m'entourant de la vieille noblesse, qui est la vraie aristocratie, je donnais la première place, le commandement des armées à des plébéiens tels que Duroc. Les nobles étaient flattés et les plébéiens voyaient bien que je considérais les premiers par politique. »

(Extrait des notes du général Gourgaud sur le séjour de Napoléon à Sainte-Hélène). *Revue de Paris*, 15 janvier 1899.

portance politique des grands propriétaires : il consacre l'influence de la richesse territoriale, dans les collèges électoraux, les administrations communales et départementales, dans les fonctions publiques à la Cour. Mais, le plus souvent, il l'improvise sous forme de dotations à l'étranger ou de sénatoreries. Il s'efforce de river l'une à l'autre, la France des rois et la France révolutionnaire, et, dans la France impérialisée, l'administration et l'armée (1). Survivances brisées, individualités dissociées, il prétend jeter toute la nation éparse dans un creuset où elle se recompose. Et ce créateur d'un culte laïque de la victoire (Temple de la Grande-Armée) va jusqu'à imposer à la division territoriale l'aristocratie des *bonnes villes*, et à l'esprit, l'aristocratie immortalisée des statues dont voici l'ère.

Mais ce n'est point assez de créer les classes d'une aristocratie départementale et nationale, et de les hiérarchiser. Il faut en assurer le jeu relatif. Sans doute on aura remarqué déjà les liens qui rattachent les unes aux autres ces diverses catégories et unissent, par exemple, les collèges à la Légion d'honneur, aux gran-

---

(1) Il les tient liés en donnant de préférence des emplois civils à des parents de militaires, et en avançant « dans le militaire les enfants de ces employés civils. L'administration devint alors la sœur de l'armée, et l'armée une émanation de ceux qui pouvaient en effectuer le recrutement. »

De Laborde. *Les Aristocraties représentatives*, Paris 1814.

des dignités et aux grands offices, ou bien les fonctions aux titres, et les titres à la Légion. Ce que nous souhaiterions marquer ici, et à quoi doivent aboutir les observations précédentes, c'est la fonction propre du Sénat dans cet organisme.

C'est vers lui qu'afflue la vie des listes de notabilité, puis des collèges électoraux (1).

Il est l'aboutissement de la Légion d'honneur dont le grand Conseil y est appelé, sauf celui des sept grands officiers qui, précisément élu par le Sénat parmi les sénateurs, représente cette dignité dans ce Conseil (2). Et de plus en plus le Sénat et la Légion se pénètrent : le premier almanach impérial (an XIII, 1805) cite 85 grands-officiers, commandants et officiers de la Légion pour 135 que relève le dernier, celui de 1813, et 1 simple légionnaire pour 4 chevaliers. — Les titulaires des grandes dignités de l'Empire sont sénateurs de droit (3). — En corps, le Sénat est placé,

(1) Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII, art. 9 et 16. — Constitution impériale, art. 57.

(2) Sénatus-consulte organique de la Constitution du 4 août 1802 (16 thermidor an X), titre V, art. 62 (aboli par la Constitution impériale, mais sans application aux membres actuels pendant la durée de leur vie). — Loi du 19 mai 1802 (29 floréal an X) portant création de la Légion d'honneur, art. 4. (aboli par le sénatus-consulte du 20 décembre 1803).

(3) Sénatus consulte organique du 28 floréal an XII, titre V, art. 35.

nous l'avons vu, presque au sommet de la hiérarchie nobiliaire : les sénateurs sont tous au moins comtes à vie et peuvent, sous certaines conditions, transmettre leurs titres à leurs fils. Sans doute c'est d'un si haut rang que le Sénat tire sa fonction d'archiviste des actes privés de la famille impériale et des titres de la propriété néo-féodale. L'ancienne noblesse s'y confond avec la nouvelle et l'aristocratie étrangère. La richesse y est représentée ; de même des arts et des sciences ; on y compte des membres du clergé ; et les fonctionnaires civils et militaires y occupent la moitié des sièges. Le Sénat avec ses *illustrations* dotées et titrées, avec ses sénatoreries, le Sénat personne morale riche et cupide, le Sénat — n'étaient les grands dignitaires — la plus haute de ces dignités qui « détournent la foudre du trône dans les temps orageux, et n'élèvent les citoyens dans un rang éclatant que pour faire voir de loin le triomphe de l'égalité », constitutionnellement conservateur, constituant, dictateur même, Chambre haute de toutes les ambitions et de toutes les servilités, le Sénat domine toutes ces catégories. Si, comme il eût fallu, de tels organismes avaient été mutuellement dépendants, on aurait pu considérer le Sénat comme leur grand régulateur. Mais il n'y a de vie que par le geste et sous le geste de l'Empereur, dans les centres aristocratiques départementaux et nationaux, comme dans le Sénat : il est l'Académie de ces collèges.

Dès la défaite, nulle résistance, nul appui. « Partez,

Messieurs, dit Napoléon vaincu aux sénateurs qu'il délègue dans les subdivisions militaires. Annoncez que je vais conclure la paix, que je ne réclame plus le sang des Français pour mes projets, pour moi, comme on se plaît à le dire, mais pour la France et pour l'intégrité des frontières.... » Il y a 140 sénateurs ; et on n'en pourra réunir que 64 environ (1) le 1er avril 1814. Quelques-uns sont « par leurs fonctions retenus auprès de Napoléon » ; d'autres ont suivi Marie-Louise. La plupart se terrent. « Comment puis-je savoir que la France désire la maison de Bourbon, a demandé l'Empereur Alexandre à Talleyrand. — Par une délibération, Sire, que je me charge de faire prendre au Sénat, et dont Votre Majesté verra immédiatement l'effet. — Vous en êtes sûr ? — J'en réponds, Sire » (2). Déjà Grégoire a préparé dans les réunions de quelques sénateurs, chez Lambrecht, l'acte de déchéance ; le groupe, à mesure qu'arrivent, des camps, de fâcheuses nouvelles, s'est accru. Un scrupule pourtant : « L'Empereur déchu, comment le Sénat pourrait-il exister sans tête ? » Grégoire rassure le général Beurnouville : « Voilà bien quatorze ans qu'il existe sans cœur ». Et l'assemblée élit un *gouvernement provisoire* « chargé de pourvoir aux besoins de l'administration et de présenter au Sénat

(1) 70 environ selon Thiers, t. XVIII, p. 656 et suiv. — 64 selon M. Henry Houssaye : 1814.

(2) Talleyrand. *Mémoires*, t. II, p. 164.

un projet de constitution qui puisse convenir au peuple français. » Le 2 avril Napoléon et sa famille sont déclarés déchus et la séance est renvoyée au lendemain pour l'adoption des considérants. « Ce corps dont l'utilité « et l'importance ne pouvaient être bien reconnues « qu'après la Restauration » a su, selon les termes de la déclaration du comte de Provence, du 1er janvier 1814 « apercevoir la destinée glorieuse qui l'appelait à devenir le premier instrument du rétablissement de la monarchie légitime et à conquérir ainsi la plus solide comme la plus honorable garantie de son existence et de ses prérogatives ». Le marché sera donc conclu. Mais le Sénat, qui sait la valeur des compliments, entend bien donner un sens précis à ces périodes balancées. La Constitution votée dans la nuit du 5 au 6 avril institue un gouvernement monarchique héréditaire, appelle au trône Louis-Stanislas-Xavier de France, rend à l'ancienne noblesse ses anciens titres, confirme ceux de la nouvelle, maintient la Légion d'honneur, partage le pouvoir législatif entre le Roi, le Sénat et le Corps législatif ; et son article 6 dispose : « Il y a 150 sénateurs et 200 au plus. *Leur dignité est inamovible et héréditaire de mâle en mâle par la primogéniture..... Les sénateurs actuels, à l'exception de ceux qui renonceraient à laqualité de citoyens français, sont maintenus et font partie de ce nombre. La dotation actuelle du Sénat et des sénatoreries lui appartient. Les revenus en sont partagés également entre eux et passent à leurs suc-*

*cesseurs... Les sénateurs qui seront nommés à l'avenir ne peuvent avoir part à cette dotation.* »

Devant tant d'égoïsme impudent, le sentiment public se révolta. On relut l'acte de déchéance que le Sénat avait osé décréter. Il accusait l'Empereur d'avoir « déchiré le pacte qui l'unissait au peuple français, notamment en levant des impôts... autrement qu'en vertu de la loi » — et le Sénat avait au mépris même de ce pacte supprimé le Tribunat, modifié le Corps législatif, détruit tous les pouvoirs. Il l'accusait d'avoir « entrepris une suite de guerres en violation de l'article 50 des Constitutions » ; — et quand cet Empereur était aux armées, il lui témoignait que son absence était une « calamité nationale » ; sa pensée l'y « accompagnait » ; il « frémissait » des dangers que courait Sa Majesté. Il l'accusait d'avoir « inconstitutionnellement rendu plusieurs arrêts de mort », — et il lui avait dit : « Pendant que Votre Majesté, Sire, était à 800 lieues de sa capitale... des hommes échappés des prisons où Votre clémence Impériale les avaient soustraits à la mort méritée par leurs crimes passés ont voulu troubler l'ordre public... Ils ont porté la peine de leurs nouveaux attentats. » Il l'accusait d'avoir violé la liberté de la presse et n'avait pas mis en mouvement une seule fois sa commission de la liberté de la presse. Il l'accusait d'avoir altéré des actes et des rapports entendus par le Sénat — et il n'avait pas protesté quand on portait à son compte des proscriptions qu'il n'avait pas votées. Il l'accusait d'a-

voir « mis le comble aux malheurs de la patrie française par son refus de traiter », après avoir déclaré ces guerres « politiques, justes et nécessaires » et avoir félicité l'Empereur de « combattre pour la paix ». Il l'accusait d'avoir abusé de l'argent, et de ces soldats qu'il lui avait jetés sans compter : 1.677.000 hommes en moins de neuf ans !

En vain tenterait-on pour excuser le Sénat de s'autoriser du témoignage de Napoléon en exil. « Qu'eût-on voulu que fît le Sénat ? Qu'il refusât des conscrits, que des commissions de la liberté individuelle et de la presse fissent esclandre contre le Gouvernement ? Au lieu de cela les sénateurs venaient, avant de voter, trouver l'Empereur et lui produire, à l'écart, quelquefois très chaudement leurs objections, ou même leur refus, et ils s'en retournaient convaincus ou par raisonnement ou par la force et l'imminence des choses. Les votes du Sénat étaient presque constamment unanimes, parce que la conviction était universelle. Je le répète, la carrière du Sénat a été irréprochable. L'instant seul de sa chute a été honteux et coupable (1) ». Quelque surprise que réserve la

(1) Las Cases. *Mémorial*, édit. de 1823, t. Ier, p. 358 à 360. Napoléon avait été plus vif dans sa *Proclamation du 15 avril 1814 :*

« Le Sénat s'est permis de disposer du gouvernement français ; il a oublié qu'il doit à l'Empereur le pouvoir dont il abuse main-

psychologie des assemblées, le cas serait assez singulier ; et l'on discerne bien que le maître ne pouvait pas concevoir, même à Sainte-Hélène, que l'indépendance puisse être un devoir. Combien plus intéressants les aveux du comte Cornet ! « Le Sénat a ressemblé à tous les corps passés ou présents. Les futurs pourront un jour lui être assimilés... Si l'on fait attention à la rapidité des événements et même à leur brusquerie, à ces influences de toute nature qui pouvaient circonvenir le plus grand nombre de sénateurs, ou leur saura gré de s'être ralliés avec autant de zèle que d'empressement à la Restauration. »

Après l'Épopée se lève la cavalerie des petits pamphlétaires royalistes. Ayant pris pour devise *Suum cuique*, un historien ne peut réhabiliter le Sénat qu'en en rappelant deux vagues souhaits de paix (1).

---

tenant ; il a oublié que c'est l'Empereur qui a sauvé une partie de ses membres des orages de la révolution, tiré de l'obscurité et protégé l'autre contre la haine de la nation. Le Sénat se fonde sur les articles de la révolution pour le renverser ; il ne rougit pas de faire des reproches à l'Empereur sans remarquer que, comme premier corps de l'État, il a pris part à tous les événements. Il est allé si loin, qu'il a osé accuser l'Empereur d'avoir changé les actes dans leur publication. Le monde entier sait qu'il n'avait pas besoin de tels artifices. Un signe était un ordre pour le Sénat, qui toujours faisait plus qu'on ne désirait de lui. »

V. Damas Hinard. *Napoléon, ses opinions...*, 1838, t. II, p. 461.

(1) S. Durdent. *Histoire critique du Sénat conservateur...*, Paris, 1815.

Pour l'un (1), l'acte du Sénat de 1814 est l'œuvre « des députés de 89 et autres » ; voilà les services qu'ils ont rendus. Que le prince se garde d'endosser cette « tunique de Nessus », le projet de constitution sénatorial. Un autre (2) raille ce « fier Sénat » qui, « après quatorze ans de la plus honteuse servitude..., s'arroge le droit d'appeler librement au trône de France son légitime possesseur ». « La stupidité de Claude le fit jusqu'à cinquante ans rejeter de sa propre famille, et Caligula ne sachant à quoi l'employer, le fit sénateur ». En ajoutant aux « 1.677.000 adolescents » livrés par sénatus-consultes pour « la boucherie de Bonaparte, ceux que l'Empereur appela par des décrets que le Sénat ne cassa pas », ceux aussi que le « mode d'exécution » donnait en plus, il compte « quatre millions de Français » *moissonnés* par le Sénat. L'auteur des *Quatre philippiques* avertit : « On se demande si ce n'est pas le Sénat préposé à la Conservation de nos institutions qui a creusé l'abîme épouvantable dans lequel nous nous trouvons, en inventant et fondant successivement le tyran et la tyrannie ; en donnant l'apparence de formes légales à toutes les mesures atroces proposées par le tyran ; en envoyant annuelle-

---

(1) *Le Sénat traité comme il le mérite...*, s. n. d'a. ni l. ni d. (Collection Boulay de la Meurthe, Bibl. de Nancy : *Recueil sur la Restauration...*, t. II.)

(2) *Le Sénat et encore une Constitution...*, Paris, avril 1814.

ment 2 à 300.000 hommes à la boucherie..., en flattant, il n'y a pas plus de quatre mois dans les termes les plus pompeux, l'atroce Bonaparte ?... Avant de songer à vous, songez à cicatriser les plaies affreuses que vous avez faites et qui sont encore saignantes. Les veuves et les orphelins de ceux que vos sénatus-consultes ont annuellement livrés aux derniers supplices ont des droits antérieurs aux vôtres (1) ». « Vous, *Sénateurs de Bonaparte*, reprend la *Deuxième philippique*, vous ses compagnons de la journée de Saint-Cloud... ses apôtres sous le Consulat, ses muets lors de l'assassinat du duc d'Enghien, ses témoins ou ses juges dans le procès de Moreau, vous lui servez de degrés pour consommer son usurpation... vous recevez chaque mois le prix de la terreur impériale que vous répandez dans toutes nos familles : et quand votre impuissance à faire le bien est depuis si longtemps attestée par votre pusillanimité, pour ne rien dire de plus, vous prétendez que la France, du haut de ses débris, à travers les flots de sang que vous avez laissé couler, ne reconnaisse plus les hommes de 93... Vous venez souiller le trône des lys en essayant d'y confondre la livrée de Tibère avec le manteau de saint Louis !... » Et la *Quatrième philippique* qui met cette fois cinq millions de Français au compte du Sénat, suscite des proscripteurs, profère par avance

(1) *Collection des Quatre philippiques...*, br. s. t. n. l. n. d. (Collection Boulay). La seconde philippique est signée *L...*

une manière de faux Chateaubriand : « O France, ô ma patrie, ô mon roi, quel sera donc notre avenir ? Toujours des traces de Jacobinisme ! Eh ! quoi, il n'existe donc pas de colonies à peupler ? L'île d'Elbe est-elle donc si étroite qu'elle ne puisse contenir ces restes impurs des factieux ?... » Si Louis XVIII accepte la Constitution sénatoriale du 6 avril, tout est à craindre pour ce monarque infortuné : « Ils l'assassineront aussi, les misérables ! » — Qu'on tente de justifier l'Empereur, c'est le Sénat qu'on accable (1). C'est lui qu' « un homme impartial » diffame (2), que fouette « un Nicolas » (3) ; c'est ce Sénat « qui n'a pas même achevé sa besogne » (4) que Rougemaître, de Dieuze, chansonne sur l'air : *Où s'en vont ces gais bergers* ?

Que va faire Nicolas (*Napoléon*)
Loin de sa bonne ville ?
Il va rêver aux combats
Dans une petite île.
« Où sont donc, dit-il, tous mes soldats
Et mon Sénat docile ? » (5)

---

(1) *Bonaparte justifié aux dépens de qui il appartiendra ou la confession recueillie et publiée par A. C. Led... de Paris, auteur des « Eléphants détrônés et rétablis »*. Paris, mai 1814. (Coll. Boulay. Les noms des sénateurs, indiqués par l'initiale et la pénultième lettres, ont été rétablis sur cet exemplaire.)

(2) *Sur Napoléon et ses calomniateurs. — De la conduite du Sénat sous Bonaparte, par Lehodey de Saint-Chevreul* (*Ibid.*).

(3) *Nicolas l'avisé ou pas si bête !* (*ibid.*)

(4) *Un mot au Sénat* (*ibid.*)

(5) *La vie de Nicolas*, pot-pourri par M. C. J. R. (de D.). (*Ibid.* Le nom de l'auteur a été rétabli sur cet exemplaire.)

« Fut-il jamais un corps plus vil, plus rampant, plus ingrat ? » demande le *Dictionnaire des Girouettes* (1). La France du Roi n'est même pas reconnaissante. Le *Petit catéchisme à l'usage du peuple Français* (2) qui, à cette question : « Qu'est-ce que Napoléon Bonaparte qui, sous le titre d'Empereur avait usurpé la couronne ? » répond : « Un Corse inconnu », ne rend grâce qu'à « la résolution magnanime de l'Empereur Alexandre et de la nation Russe ».

Qu'on observe au Musée du Louvre les *Sabines* de David et, vis-à-vis, le *Sacre de Napoléon* : les mêmes torses, nus ici, viennent là d'être chamarrés de passements et d'or : voilà les mêmes romains révolutionnaires drapés de soie, de velours, — l'échine assouplie ; et qu'on regarde encore, auprès, ce *Léonidas aux Thermopyles* qui porte le poids de toutes les manières et de toutes les contradictions du peintre vieilli : le contraste y éclate de même, celui du tableau d'histoire et du « portrait historique », le contraste de tout cet âge qui boite entre l'allégorie héroïque et le réel, du Forum aux champs d'Austerlitz, à Waterloo. Plébéien, ce général fonde une monarchie ; il hait l'aristocratie *féodale*, et crée une aristocratie égalitaire de talents,

(1) Paris, 1815.
(2) Paris, 1814, s. n. d'a.

de services, de richesses (il les confère). Pêle-mêle il y entasse ses officiers, ses fonctionnaires, des émigrés, des étrangers, des vainqueurs, des vaincus, des ambitieux, des mécontents, pour n'y plus compter — c'est son rêve — que des satisfaits. « Dans sa bâtisse européenne comme dans sa bâtisse française, l'égoïsme souverain a introduit un vice de construction » (1) — son égoïsme d'abord, puis celui de ses gens (2). Ni les collèges, ni la Légion, ni la noblesse, ni les fonctions, ni le Sénat ne forment dans la nation des centres. Seul « l'individu se fait centre » (3). L'Empereur veut un corps intermédiaire et le crée ; puis il le redoute et l'abaisse. Il enrichit le Sénat, le titre, mais l'humilie (4). Donc

---

(1) Taine. *Régime moderne*, t. Ier, p. 116.

(2) « Il était persuadé que nul homme appelé à paraître sur la scène publique ou engagé seulement dans les poursuites actives de la vie ne conduisait et ne se pouvait être conduit que par l'intérêt. » Metternich. *Mémoires*, t. Ier, p. 241.

(3) Taine. *Op. cit.*, p. 349, et voir tout ce beau chapitre III du livre III.

(4) (*a*) « ... Il y avait dans la puissance de Napoléon, au point où elle était parvenue, et dans ses créations politiques, un vice radical, qui me paraissait devoir nuire à son affermissement et même préparer sa chute. Napoléon se plaisait à inquiéter, à humilier, à tourmenter ceux qu'il avait élevés ; eux, placés dans un état perpétuel de méfiance et d'irritation, travaillaient sourdement à nuire au pouvoir qui les avait créés et qu'ils regardaient déjà comme leur principal ennemi. »

Talleyrand, *op. cit.*, t. II, p. 17.

ce corps ne sera point l'intermédiaire dévoué au prince. Et il ne sera pas l'intermédiaire accrédité au peuple, qui le méprise (1). Et cette humiliation et ce mépris pèsent sur lui d'un tel poids, qu'il s'abandonne.

« Le Sénat, confesse le comte Cornet, se borna ..... à faire les meilleurs choix qu'il put..... et des vœux pour le succès des armes françaises..... Quelle résistance ce corps aurait-il pu opposer à une volonté aussi ferme et aussi bien appuyée que celle du chef du gouvernement? Aucune. S'il l'eût tenté, il eût été forcé de quitter la partie. Bonaparte n'eût pas plus manqué de sénateurs qu'il n'a manqué de préfets, d'écuyers, d'ambassadeurs, de chambellans..... Les abus sont inhérents aux vieilles sociétés. »

---

(*b*) « Le Sénat se trompe, s'il croit avoir un caractère national et représentatif. Ce n'est qu'une autorité constituée, qui émane du gouvernement comme les autres. »

Propos de Napoléon, Pelet de la Lozère, *op. cit.*, p. 63.

(*c*) « Si j'avais jamais à craindre le Sénat, il me suffirait d'y jeter une cinquantaine de jeunes conseillers d'État. »

*Id.*, *Ibid.*, p. 149.

(*d*) « Si une opposition se formait dans le sein du Corps législatif, j'aurais recours au Sénat pour le proroger, le changer ou le casser. »

*Id.*, *Ibid.*, p. 150.

(1) « Le Sénat n'a aucune force, on le méprise ». *Notes et dépêches de M. de Montesquiou à Louis XVIII, trouvées aux Tuileries après le 20 mars 1815.*

« — Eh bien ! citoyen Rœderer, nous vous avons placé entre les pères conscrits, dit le premier Consul. — Oui, général, vous m'avez envoyé *ad patres*. »

Sérurier, nommé sénateur en remplacement de Rœderer, écrit à Cambronne : « *C'est une honorable retraite* à laquelle le général Bonaparte m'a porté.... (1). »

Enfin, par ses titres, par sa dotation, par sa composition, par son principe, ce Sénat, comme tous ces corps aristocratiques, comme tout l'Empire, repose sur la victoire. C'est une institution, c'est un règne, c'est toute une société artificielle, arbitrairement fondés sur un accident qui dure. Ils s'effondreront après la retraite de Russie, dès la capitulation de Paris.

La Révolution n'est pas finie, comme le proclamaient ingénument Sieyès et Bonaparte en 1800, mais la Contre-révolution commence. Et, de l'une à l'autre, l'aristocratie révolutionnaire de parlementaires fourbus que voulut Sieyès, l'aristocratie de parvenus que créa Napoléon, le Sénat conservateur, tend la main.

---

(1) Tuetey, *Sérurier*, Paris, 1899, p. 294. Et v. Annexes VIII, les fragments des Mémoires de Grégoire.

# CHAPITRE III

**Représentation de l'aristocratie « historique ». — La Première Restauration : La Chambre des Pairs. — Les Cent Jours. — La pairie héréditaire.**

## I

Par sa prétention à rester en place le Sénat irritait Louis XVIII, qui n'entendait ni garder les créatures de *Buonaparte*, ni surtout tenir d'eux une Constitution que, souverainement, selon son bon plaisir, — et sous l'empire des plus pressantes nécessités, — il entendait octroyer.

Seul dans le gouvernement provisoire M. de Montesquiou avait mandat du prince. Il admettait volontiers l'hérédité sénatoriale, mais ne consentait pas à ce que le roi fût privé du droit de nommer les membres de la Chambre haute. « S'il en était ainsi, répliqua un des commissaires du Sénat, la position des sénateurs actuels ne serait plus garantie. » — « Je parle principes, dit l'abbé, et ne me préoccupe point des personnes. » — « Les personnes sont pourtant bien quelque chose ; vous ne voulez sans doute pas qu'on puisse nous chasser comme des *manants* ? » —

« Je ne veux chasser personne, je veux au contraire qu'on vous comble, mais par des arrangements particuliers qui ne compromettent pas les principes essentiels de la puissance royale. Ce n'est point tout d'ailleurs. Vous n'admettez que cent sénateurs ; pourquoi cent ? La pairie anglaise compte plus de 350 membres ! Le nombre des membres du Sénat doit être illimité. » — « Mais le roi sera maître de la Constitution s'il peut indéfiniment augmenter le nombre des sénateurs, opposa Lambrecht. » — « Ne faut-il pas qu'il puisse récompenser tous les grands services ? Comptez-vous donc pour rien d'ailleurs le Corps législatif à qui l'élection garantit une complète indépendance ? » — Eh ! bien on vous en donnera 150, dit un sénateur. — C'est 150,000 qu'il m'en faut, je n'en passe pas un de moins (1). »

Ainsi s'affirmait le dessein de créer, de ressusciter ou de reconnaître une aristocratie nombreuse dans la nation. Les éléments n'en étaient pas encore déterminés, mais il était déjà résolu qu'elle aurait une représentation politique et qu'elle l'aurait dans une Chambre haute. Les « principes essentiels de la puissance royale » s'y oppo-

(1) *Mémoire de l'Abbé de Montesquiou à Louis XVIII* trouvé dans une armoire de M. de Blacas et publié par le *Moniteur* du 15 avril 1815.

saient d'autant moins que la théorie d'une pairie, *institution nationale*, était sans doute déjà fixée et que l'exemple du Parlement britannique, l'autorité de Montesquieu donnaient à une pairie moderne comme une seconde légitimité.

Quoique M. de Montesquiou fût isolé dans la commission et que le Sénat pût compter sur les résolutions de l'empereur Alexandre, qui promettait d'avoir raison de l'obstination des *revenants*, l'opposition libérale tentait en vain de prolonger sa résistance. A peine discutait-on de la compétence constitutionnelle du Sénat (1). « Qui êtes-vous ? qui sommes-nous ? demandait M. de Montesquiou à Lambrecht. Qui vous a donné le droit de parler au nom du Roi ? Où sont vos pouvoirs ? Où sont les miens ? Une Constitution sans la nation et sans le roi, voilà, je crois, la chose la plus étrange qui se soit jamais faite ». Et dans une dépêche il proposait au roi ces questions : « Quels sont vos titres ? Vous n'avez que ceux qui vous furent concédés par Napoléon ; j'ai, au contraire, ceux de mes pères... »

La nation se désintéressait d'une Constitution où elle ne voyait, selon le mot qui courut alors, qu'une « constitution de rentes ». Réduite au maintien ou à la suppression du traitement de quelques sénateurs, la

(1) *Réflexions de M. Bergasse sur l'acte constitutionnel du Sénat.* 1814.

question des stipulations libérales n'était malheureusement plus de rien (1). *Vive la Russie ! Vive Alexandre !* criait la foule sous les fenêtres du tzar, et, Talleyrand y étant apparu, aussitôt : « *A bas le Sénat ! A bas l'évêque d'Autun ! A bas le renégat !* (2) Le double jeu de Talleyrand ne lui offrait qu'un faible appui ; car si le chef du gouvernement provisoire rétablissait et la censure sur les journaux et les règlements de police sur l'imprimerie et la librairie, l'autorité n'était cependant pas assez puissante pour défendre l'Assemblée contre les accusations des pamphlets royalistes ; et l'interdiction faite au *Moniteur* de publier les adhésions des départements à la Constitution privait le Sénat d'un concours peut-être effectif.

Ce n'est pas ici le lieu de rappeler les négociations qui suivirent, entre Vitrolles, Talleyrand, le frère du roi et le Sénat. L'empereur de Russie n'eut point à réunir toutes les baïonnettes étrangères, comme M. de Nesselrode en avait menacé le comte d'Artois, « pour soutenir, envers et contre tous, la Constitution et le Sénat. » Le comte d'Artois se soumit : « Je n'ai pas reçu du

(1) « Ce fut... un malheur que la déconsidération dont une clause imprudente et déplacée environna le Sénat, qui était par le fait le seul corps dépositaire des intérêts de la Révolution. »

Benjamin Constant. *Mémoires sur les Cent Jours*, édit. de 1829, 1re partie, p. 14.

(2) Lettre de l'abbé de Pradt, écrite en 1836 ; citée par Vaulabelle.

roi, dit-il aux sénateurs, le pouvoir d'accepter la Constitution, mais je connais ses sentiments, et je ne crains pas d'être désavoué en assurant, en son nom, qu'il en admettra les bases. » Double mensonge : car ni le roi ni son frère ne reconnaissaient le droit des sénateurs. Une nouvelle intervention du tzar obligea cependant Louis XVIII à promulguer en un acte public les libertés constitutionnelles. Les membres du Sénat vinrent, le 2 mai 1814, avec ceux du gouvernement provisoire, témoigner au roi leur respect, leur dévouement, leur « pensée fondamentale » qui avait été « dénaturée ». Louis XVIII répondit : « Je suis sensible à l'expression des sentiments du Sénat », et n'ajouta rien à celle de sa reconnaissance, qu'un geste.

La déclaration de Saint-Ouen annonça que « résolu d'adopter une Constitution libérale et ne pouvant en accepter une qu'il est indispensable de rectifier », il mettrait « sous les yeux du Sénat et du Corps législatif, expressément convoqués, le travail qu'il aurait fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps. » Elle ne disait pas si ces corps seraient appelés à élire leurs commissaires, et le roi les désigna : Barbé-Marbois, Barthélemy, Boissy d'Anglas, de Fontanes, Garnier, Pastoret, Sémonville, Serrurier, Vimar furent pris dans le Sénat. L'expérience leur avait enseigné la modestie : ils tombèrent d'accord de renvoyer à un texte séparé la question des garanties personnelles que l'acte

du 6 avril avait si malencontreusement résolu (1).

La Constitution du Sénat avait partagé le pouvoir législatif entre le Roi, le Sénat et le Corps législatif. La commission adopta cette division et changea seulement les noms qui devinrent ceux de *Chambre des représentants* et *Chambre des pairs*. La sanction du roi à la loi restait nécessaire. Aucun pair ne pouvait être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle *en matière criminelle* : seule restriction apportée à ces dispositions. Mais d'autres modifications, plus considérables, furent adoptées. Les Chambres perdaient leur droit d'initiative. Si l'acte du Sénat avait admis déjà que les membres de la Chambre haute seraient à la nomination du roi, n'y ayant que 150 sénateurs au moins et 200 au plus, et les 141 titulaires actuels conservant leur siège à titre héréditaire, le droit de nomination réservé au roi ne pouvait donc s'exercer que sur un maximum de 59 sièges (à moins d'extinctions). Or en décidant que le nombre des pairs serait illimité, que leur dignité serait à vie ou héréditaire, selon la volonté du roi, en ne garantissant pas aux titulaires le maintien de leur office, la commission étendait très considérablement la prérogative royale. Le Sénat s'était réservé le droit de déterminer les cas où ses délibérations seraient publiques ou secrètes. Toutes les délibérations de la Chambre des pairs devaient être secrètes. La Cham-

(1) Une des ordonnances du 4 juin y pourvut.

bre haute perdait en outre le droit de nommer son président, que la Constitution du 6 avril lui avait conféré. Ces dispositions ne furent pas discutées. Les membres de la famille royale et les princes du sang devaient siéger à la Chambre des pairs par le droit de leur naissance immédiatement après le président. Sémonville soutint et fit adopter, malgré l'opposition de Boissy d'Anglas et de Chabaud-Latour, un amendement qui ne leur accordait droit de séance que par l'ordre du roi exprimé pour chaque session par un message, à peine de nullité de tout ce qui aurait été fait en leur présence. — Beugnot combattit la rédaction de l'article qui portait : « La noblesse reprend ses titres. La nouvelle conserve les siens... » Cette déclaration, inutile, puisque selon la même disposition les titres n'emportaient plus « aucune exemption des charges et des devoirs de la société », lui paraissait devoir en outre blesser la noblesse impériale mise à la suite de la vieille. Mais la Commission n'avait fait qu'en emprunter les termes mêmes à la constitution du Sénat. Et l'adoption de cet article parut d'autant préférable qu'on échappait ainsi à la motion plus dangereuse de l'abbé de Montesquiou, lequel exigeait pour les titres récents une confirmation royale expresse.

L'ordonnance du 30 mai 1814 fixa au 4 juin suivant le jour de la séance royale où la Charte constitutionnelle devait être lue. Elle convoquait le Corps législatif, mais ne désignait pas le Sénat : il avait donc cessé d'exister. Des 141 sénateurs, 84 seulement furent invités

par lettres closes. 23, cessant d'être Français restaient naturellement en dehors de la nouvelle assemblée. Mais 30 autres sénateurs n'étaient pas appelés, soit qu'ils eussent voté la mort de Louis XVI, soit que leurs sentiments ne parussent pas convenables (1). D'anciens pairs ecclésiastiques, d'anciens ducs et pairs ayant eu siège au Parlement, d'anciens ducs héréditaires, d'anciens ducs à brevet et des officiers généraux de l'ancienne armée représentèrent à leur place les *temps anciens* : et 10 maréchaux non sénateurs, avec l'ancien archi-trésorier Lebrun, duc de Plaisance, l'ancien vice-grand-électeur de l'empire, le prince de Bénévent, mis en un rang spécial, les anciens sénateurs restés pourvus continuèrent à représenter les temps nouveaux : les deux tiers des suffrages, à peu près, leur appartenaient.

La Charte constitutionnelle qui fixait les décisions de la commission fut proclamée ; des ordonnances dont il fut donné lecture ensuite, l'une réunissait au domaine de la couronne la dotation du Sénat et conférait aux anciens sénateurs une pension de 36.000 francs ; une autre affectait à la Chambre des Pairs le pa-

(1) Voici les noms de ces 30 sénateurs : Cambacérès, Chaptal, Chasset, Cochon de l'Apparent, Curée, Desmeunier, Dubois-Dubay, Dizez, Fallette-Barol, Cardinal Fesch, Fouché, François (de Neufchâteau), Garran de Coulon, Garat, Grégoire, Guéhéneuc, Jacqueminot, Lagrange, Lambrecht, de Laville, Lejeas, Rigal, Roger-Ducos, Roederer, Rousseau, Saint-Martin-Lamothe, Saur, Sieyès, Villetard, Viry.

lais du Luxembourg. Puis les 154 pairs à vie prêtèrent serment, heureux pour la plupart d'oublier au pied des nouveaux autels la chute d'un monde que leur culte n'avait pas sauvé.

## II

L'utilité d'une aristocratie, — d'un *corps* intermédiaire, — comme écrivait Montesquieu, et de sa représentation politique, — d'un *pouvoir* intermédiaire, — comme dira Benjamin Constant, est donc proclamée par la monarchie restaurée : c'est l'acte de contrition de la Charte. Et l'on y peut noter une des plus singulières contradictions de son principe qui est de prétendre continuer l'ancienne « constitution » du royaume, et de l'application qu'elle fait de ce principe s'efforçant de rendre à la noblesse une puissance dont la politique royale s'était toujours efforcée de la dépouiller.

Les formules que donnent de cette théorie politique les publicistes contemporains ne sauraient être négligées. C'est par elles que s'exprime la *pensée fondamentale* de la Charte. Il y faut joindre quelques documents antérieurs ou postérieurs qui, touchant la philosophie sociale ou commentant plus modestement les textes constitutionnels, ne contribuent pas moins à nous renseigner. Puis il faudra, cette fois encore, retourner à Delolme et à Montesquieu, afin de recueillir dans l'*Esprit des Lois* l'oracle toujours commémoré et obéi.

« *Pour donner d'autres appuis à la monarchie*, écrit Benjamin Constant en 1814 (1), *il faut un corps intermédiaire* : Montesquieu l'exige même dans la monarchie élective. Partout où vous placez un seul homme à un tel degré d'élévation, il faut, si vous voulez le dispenser d'être toujours le glaive en main, l'environner d'autres hommes qui aient un intérêt à le défendre. L'expérience concourt ici avec le raisonnement. Les publicistes de tous les partis avaient prévu, dès 1791, le résultat de l'abolition de la noblesse en France, bien que la noblesse ne fût revêtue d'aucune pérogative politique, et nul Anglais ne croira un instant à la stabilité de la monarchie anglaise, si la Chambre des pairs était supprimée. »

Une aristocratie : la noblesse, constitue l'un des appuis nécessaires du trône : telle est l'affirmation de Benjamin Constant. Chateaubriand, très pénétré des enseignements de l'*Esprit des Lois*, pousse plus loin l'analyse (2) et distingue deux principes et deux fonctions de la noblesse : l'une *monarchique*, qui est de protéger la royauté ; en accomplissant cet office, la noblesse obéit à l'honneur qui est le principe de la monarchie ; — l'autre

---

(1) *Esquisse de Constitution* (Ch. IV. *Du pouvoir représentatif*), publiée le 24 mai 1814, c'est-à-dire après la Déclaration de Saint-Ouen (2 mai) et avant la promulgation de la Charte (4 juin).

(2) *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français...*, 1814. — V. plus particulièrement le chap. XV : *Suite des objections des Constitutionnels. Ordre de la noblesse.*

aristocratique (« ou républicaine »), par où elle défend ses propres prérogatives et la liberté (1).

« On voit par là que cette noblesse n'est point du « tout incompatible avec nos nouvelles institutions : » qu'elle n'est point en contradiction avec la nature du « gouvernement... ; qu'il a seulement divisé les élémens « qui la composaient, séparé son double principe ; et « que la noblesse subsiste à la fois dans la Chambre des « Pairs comme pouvoir aristocratique, et hors de la « Chambre des Pairs comme force monarchique.

« Elle n'exerce plus ses droits politiques, parce qu'elle « en a remis l'usage à la Chambre des Pairs, qui la re- « présente sous les rapports républicains (2) ; mais elle

(1) La liberté est, selon Montesquieu, « cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté », laquelle n'est réalisée que dans un « gouvernement tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen » ; ce gouvernement est seul celui « où les trois pouvoirs sont séparés, et où la puissance législative est confiée à deux corps qui ont leurs assemblées, leurs intérêts séparés, et dont l'un est le corps des nobles ». Ces principes admis, et toute porte à croire que Chateaubriand restait à leur égard disciple fidèle de Montesquieu, la liberté générale est la condition des citoyens dans une monarchie du type britannique, et la liberté de la noblesse est plus particulièrement la faculté pour elle d'exercer « ses droits constitutionnels ».

(2) C'est à-dire *aristocratiques*, par antithèse à *monarchiques*. Dans la même acception les institutions romaines étaient « républicaines ». Chateaubriand écrit en effet : « quand elle (la noblesse) agit pour elle-même et d'après la nature de sa propre constitution, elle est mue par la liberté ; *elle est républicaine, aristocratique* » (*ibid.*, p. 80).

« exerce tous ses droits d'honneur ; elle appuie de cette « force, si grande en France, l'autorité monarchique qui « pourrait être envahie sans ce rempart.

... « Il n'y a point deux noblesses dans l'État, il n'y « en a qu'une qui se divise en deux branches, et cha- « cune de ces branches a des fonctions distinctes et « séparées.

« Loin donc de nuire à l'État, cette noblesse toute « d'honneur, réduite à son principe le plus pur, est un « contre-poids placé hors du centre du mouvement, « pour régulariser ce mouvement et maintenir l'équi- « libre de l'État. C'est ensuite un refuge pour tous les « souvenirs, pour toutes les idées qui, ne trouvant pas « leur place dans les nouvelles institutions, ne manque- « roient pas de les troubler. Les gentilshommes, en « maintenant le principe même de la monarchie, seront « encore les conservateurs des traditions de l'honneur, « les témoins de l'histoire, les hérauts d'armes des « temps passés, les gardiens des vieilles chartes et des « monuments de la chevalerie. Considérés seulement « comme propriétaires, ces hommes distingués par leur « éducation deviendront... une excellente pépinière « d'officiers, d'orateurs et d'hommes d'État. (1) »

Et Mahul, donnant de la constitution politique de la monarchie française selon la Charte, un commentaire presque posthume (2), s'exprime ainsi :

« ... Il est dans nos vieilles sociétés de l'Europe « quelques grandes existences isolées de toutes les « autres, et qui ont des intérêts séparés de ceux de la

---

(1) *Réflexions...*, p. 82, 83.

(2) *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la Charte...*, p. 287. Paris, 1830.

« multitude. Le trône est la première de ces existences : « une aristocratie puissante, diverse, forte par ses « nombreuses gradations, se range autour de lui : elle « a des droits, des privilèges, des prétentions, qui « choquent, qui contrarient la démocratie, et dont, par « conséquent, la défense ne saurait être raisonnable- « ment confiée aux mandataires de celle-ci. Si ce que « prétend l'aristocratie est légitime, il est juste que « cela soit convenablement protégé. Peut-être n'est-ce « qu'une conquête usurpée par la force; mais, dans « l'économie de l'ordre social, la force réelle et non « factice devient bientôt, sinon une véritable légitimité, « au moins une nécessité d'ordre public. Dans une « nation où l'aristocratie est puissante, où elle possède « beaucoup de terres, de richesses, de biens, où elle « jouit de beaucoup d'influence, de lumière, de consi- « dération, il ne faut pas dire simplement qu'il est « juste de lui faire une part considérable dans le gou- « vernement, mais il faut dire qu'il serait absurde ou « même impossible de l'en exclure. Autant il est perni- « cieux et puéril de fabriquer une aristocratie artificielle, « autant il est extravagant de vouloir méconnaître celle « qui existe (1). »

---

(1) L'auteur poursuit : « L'aristocratie se consume et se modifie par le laps des siècles, comme elle naît et croît de leur durée. Mais la confiscation et l'échafaud peuvent à peine ébranler celle qui est encore debout. Notre Révolution vient d'en fournir un éclatant exemple : elle frappait l'aristocratie de son bras nerveux et brutal. Les noms nationaux étaient proscrits, les familles autrefois puissantes étaient persécutées; les hommes riches, éclairés, possesseurs des traditions sociales et du savoir public, étaient proscrits. Qu'allait-il rester après eux pour former la nation? Des noms ignorés ou salis, des familles sans

Et enfin, quoique le projet de Montlosier (1) aboutisse à la création d'une sorte de *Cour suprême* laquelle *tiendrait* « d'un côté à toute la hiérarchie judiciaire », dont elle serait « en quelque sorte, le régulateur et le complément ; d'un autre côté à toute la tribu des hommes d'une profession noble et indépendante », dont elle serait « la sommité et le premier lustre ; en troisième lieu à tout l'ordre des propriétaires » dont elle serait « le premier appui » encore faut-il marquer que ce *Sénat*, formé de *grands* est, lui aussi, un corps intermédiaire :

« Voulez-vous... un état social stable ? Au lieu du « dévergondage et d'une licence effrénée, voulez-vous

---

crédit, des individus sans lumière et sans culture, dépourvus de ces heureux perfectionnemens qui décorent et ennoblissent l'homme de la civilisation. Les richesses pillées par la violence, et gaspillées par l'esprit de désordre, loin de répandre l'aisance, laissaient partout en s'éparpillant une détresse insupportable. Nous devenions un peuple barbare, nous rétrogradions vers l'enfance des sociétés : c'est que, victimes de nos propres ressentimens, nous voulions, par violence, extirper l'aristocratie dans une nation qui en était alors profondément saturée : nous la trouvions partout, nous l'abattions partout. De l'aristocratie nominale et fictive, on était passé à frapper l'aristocratie réelle : celle du nom, de la richesse, du savoir, de l'intelligence, de la considération publique. Bientôt nous n'allions plus laisser en France qu'un cadavre dépouillé de la force et de la fleur de la vie. Une organisation sociale uniforme peut sourire à beaucoup d'esprits... Mais il faut reconnaître que la Providence n'a pas

(1) *De la Monarchie française*, 1815, p. 433 et suiv.

« une sage et honorable liberté ?... Voulez-vous une or-
« ganisation ordonnée, réglée et durable ? Au lieu
« d'une existence précaire, viagère, individuelle, voulez-
« vous quelque chose qui marche gravement comme la
« nature et comme les siècles ? Il vous faut un corps
« aristocratique, dont l'existence correspondant avec
« celle de la nation, forme, par sa consistance autant
« que par sa durée, une sorte d'intermédiaire entre
« l'existence de la famille et l'existence de l'Etat. Tous
« les intérêts commandent de former un corps aristo-
« cratique qui soit le représentant des âges, comme la
« Chambre des députés est la représentation du temps
« présent. »

Si l'on se reporte, enfin, à l'œuvre des philosophes politiques, aux *Considérations* de Joseph de Maistre,

---

encore disposé notre vieil hémisphère pour ce haut degré de perfectionnement. Que nos mœurs, nos institutions, nos doctrines publiques, tendent, autant que la constitution de l'État le permet, vers une organisation sociale la plus équitable et la plus rationnelle possible, soit ; c'est ce que l'introduction du gouvernement représentatif a considérablement avancé parmi nous... La démocratie est en conquête... elle entrera pleinement en jouissance de son droit quand son heure sera venue... Jusqu'alors respectons les droits acquis et les intérêts subsistants ; c'est notre intérêt aussi bien que notre devoir... L'invasion trop subite de la Révolution fut comme un torrent qui a fait brèche aux vieux édifices, sans les renverser entièrement. Depuis, les digues ont été réparées ; mais, en attendant le lit du torrent fut élargi ; *il coule à plein bord*, comme l'a dit éloquemment un orateur de la Chambre des députés ; mais enfin il a des bords, et sur ces bords, où l'aristocratie s'est réfugiée, sont érigés la Chambre des pairs et le trône. »

antérieures de dix-sept ans au retour des Bourbons, à l'*Essai analytique* de M. de Bonald (1802) et au delà, à la *Constitution d'Angleterre* et à l'*Esprit des Lois*, on trouve encore, sur la mission de la noblesse dans la Monarchie, ce double dogme : à savoir qu'elle est essentielle à l'ancienne Constitution française (de Maistre, de Bonald), et que l'exemple de la Constitution anglaise y commande le retour (Delolme, Montesquieu).

La Société n'est pas sortie d'une délibération d'un contrat social, dit Joseph de Maistre. Une Constitution est une œuvre divine ; une loi constitutionnelle n'est et ne peut être que le développement ou la sanction d'un droit préexistant et non écrit. Les droits constitutifs du souverain et de l'aristocratie n'ont ni date, ni auteurs. Et c'est précisément pourquoi ils sont nécessaires. « Il y a dans chaque État un certain nombre de familles qu'on pourrait appeler *cosouveraines* (2), même dans les Monarchies : car la noblesse, dans ces gouvernemens, n'est qu'un prolongement de la Souveraineté. Ces familles sont les dépositaires du feu sacré : il s'éteint lorsqu'elles cessent d'être *vierges* » (3). Et plus loin : « Il y a des familles nobles, comme il y a des familles souveraines » (4). La noblesse qui est un organe

(1) *Considérations sur la France*, Londres 1797.

(2) Cf. plus loin la définition de la qualité de pair, par de Pradt.

(3) *Considérations*, p. 198.

(4) *Ibid.*, p. 199.

de la Monarchie a pour devoir de maintenir la continuité de la tradition nationale : « Si la Noblesse abjure les dogmes nationaux, l'État est perdu. » Et cette mission se manifeste sous ce double aspect : prêcher sans cesse aux peuples les bienfaits de l'autorité, et aux rois les bienfaits de la liberté : c'est-à-dire que par ce prolongement de souveraineté elle exerce un pouvoir intermédiaire entre le roi et le peuple. Or, d'une part, la noblesse n'est pas déchue : « L'aristocratie des places qu'on ne pouvait appercevoir tout d'abord, dans le bouleversement général, commence à se former, la noblesse même reprend son indestructible influence » (1797). D'autre part, c'est une des lois de cette politique mystique que « toute insurrection du peuple contre les nobles » n'aboutit « jamais qu'à une création de nouveaux nobles ». Et enfin, si les souverains ne peuvent pas *ennoblir*, ils peuvent prudemment sanctionner des « ennoblissements naturels », car « il y a des familles nouvelles qui s'élancent pour ainsi dire dans l'administration de l'État, qui se tirent de l'égalité d'une manière frappante, et s'élèvent entre les autres comme des baliveaux au milieu d'un taillis. »

A la Révolution s'opposera donc la Contre-révolution : l'unité, la continuité nécessaires de l'État n'auront été qu'interrompues (1).

---

(1) *Ibid.*, p. 177, 182, 198. Nous ne prétendons pas (est-il besoin de le dire ?) analyser ici les théories politiques de

De même c'est à la « Constitution » de l'ancien régime que de Bonald rattachera sa politique traditionniste. On sait son système trinitaire et, quand sa philosophie descend de Dieu à la société, la distinction qu'il y fait de la *cause*, du *moyen*, de l'*effet* : du *pouvoir* (le Roi), du *ministre* (un patriciat), du *sujet* (le peuple). Le monarque est l'organe de la volonté divine ; si la volonté qu'il élabore est essentiellement simple et indivisible, l'action où elle s'accomplit est, au contraire, composée et divisible. Les *ministres* sont nécessaires comme un rapport naturel entre le pouvoir et le sujet. Les ministres sont appelés juges, guerriers, magistrats, fonctionnaires publics, jadis *noblesse*, etc... Il faut de la fixité dans la volonté et par conséquent de la perpétuité dans la personne du souverain, sinon il n'y a aucune fixité dans l'action ; la perpétuité des *hommes-ministres* est donc une conséquence naturelle de celle du souverain, c'est-à-dire que, de même que la monarchie doit être héréditaire, il doit y avoir hérédité des *familles-ministres*. La chevalerie constituait autrefois cette partie du ministère public qui est le ministère politique (la seconde étant le ministère religieux). Les noms de *nobles*, *notables*, *noblesse*, *notabilité* « viennent de *notare*, *noto* qui

---

Joseph de Maistre et de Bonald dans leur ensemble ; il suffirait au reste de résumer les beaux commentaires qu'en a donnés M. Faguet (*Politiques et Moralistes*, 1re série, Paris 1891), mais seulement en rappeler quelques arguments touchant notre sujet.

doivent se faire remarquer », les vertus étant le devoir de ces ministres dits aussi « *gentilshommes*, *gentis homines*, *gentlemen*, hommes de la nation, parce qu'ils sont spécialement dévoués à son service. »

« L'ordre dévoué au ministère public est donc, là où « il est dans sa nature, un corps de familles chargées « des fonctions publiques de *juger* et de *combattre*, et « un séminaire d'hommes propres à remplir les grades « éminens de ces fonctions, d'hommes qui doivent trou- « ver dans leurs familles des leçons de fidélité à l'État, « dans leur corps des exemples d'honneur, et dont « l'éducation et les habitudes doivent développer les « talents et fortifier les vertus. Je ne dis pas que cela « soit toujours ainsi, mais je dis que cela doit être, « que cela peut être, que cela même a été et qu'il n'est « pas impossible que cela soit encore (1). »

Voilà donc, ramenée à d'autres prémisses, singulièrement exagérée et dans des vues toutes despotiques, au profit des familles *co-souveraines* ou *ministres*, la théorie maintes fois signalée déjà des pouvoirs *intermédiaires*, *subordonnés* et *dépendants* qui « constituent la nature du gouvernement monarchique » de ces *canaux*

(1) *Essai analytique sur les lois naturelles de l'ordre social ou du pouvoir, du ministre et du sujet dans la Société*, 2e édition, Paris, 1817, p. 239. — *La première édition est de 1802*. Voir aussi, pour le développement de cette théorie à laquelle nous ne pouvons consacrer qu'une courte mention, dans *Législation primitive considérée dans les derniers temps par les seules lumières de la raison*... t. II, livre II, le *Traité du ministère public* et notamment le chap. XII : *Nécessité du ministère politique*.

*moyens* « par où coule la puissance ». Et qu'importent les différences, qu'importe si, tandis que Joseph de Maistre raille la prétention des inventeurs ou des adaptateurs de Constitutions, Montesquieu propose, celle (il est vrai *non écrite*) des Anglais? Qu'importe si, partant de ce principe commun, à savoir que « les lois sont les rapports nécessaires qui résultent de la nature des choses », Montesquieu, par un détour évident, systématise ce qui est contingent, tandis que le dialecticien de Bonald prétend étudier la nature des choses en soi? Les terminologies s'apparentent; les conclusions se rapprochent. La Charte donnera au préjugé traditionniste la satisfaction d'avoir cherché les principes des institutions « dans le caractère français et dans les monumens vénérables des siècles passés ». Louis XVIII la datera de Paris, « l'an de grâce 1814, et de notre règne le dix-neuvième ». Mais, *instruit par l'expérience*, c'est à Hartwell, en Angleterre, que le roi de France « et de Navarre » étudie la politique, plus attentif, sans doute, et malgré soi, au triomphe réactionnaire de la pairie ancienne et nouvelle et de la *gentry* parlementaire dans les deux Chambres qu'aux précédents des Champs de Mars et de Mai.

La nécessité d'une aristocratie et d'une représentation politique de cette aristocratie étant admises, encore en faut-il déterminer les éléments.

Le premier sera évidemment formé du corps des *ex ci-devant*. C'est l'ancienne noblesse qui triomphe en 1814 : elle est réhabilitée de plein droit :

« On n'ôtera jamais le bel héritage de noms historiques et illustrés par les ancêtres à un nombre de familles qui conserveront le droit à la considération des Français et des étrangers. Les institutions ne pourront jamais changer les actions éclatantes qui appartiennent aux plus beaux noms de la France, dont le temps a fait des monuments et des titres de gloire pour la nation.....

« Quel est le pays qui ne serait pas privé de l'éclat nécessaire, s'il ne pouvait présenter l'ensemble d'une belle aristocratie, qui rappelle les fastes d'une nation ? Les parchemins des familles illustres sont souvent ceux de la patrie, et on ne peut, ni les oublier, ni les avilir, sans déshériter l'histoire d'un peuple de sa plus belle propriété.

Est-ce dans les émeutes, les massacres, les proscriptions, qu'on ira chercher les titres de gloire d'une nation, ou dans les belles actions des anciens chevaliers, des anciens magistrats, des anciens ministres ? (1)

Que nul ne s'alarme d'un prétendu retour à la féodalité ! L'ancienne noblesse reprenant son rang ne recouvrera que ses honneurs :

« Les ressorts de l'ordre social sont tellement changés

---

(1) *Considérations sur les dernières révolutions de l'Europe* dans les *Mélanges politiques et historiques relatifs aux événements contemporains* » par MM. Benjamin Constant, Ganilh, de Pradt et autres publicistes célèbres », t. I, p. 120 et suiv., Paris, 1829.

qu'il est impossible de remettre les anciens seigneurs là où il y a des préfets et des sous-préfets, où il y a une organisation communale, un contrôleur et un receveur pour le Gouvernement ; et après tout, on parle d'aristocratie en France, le pays, qui dans le fait est le moins aristocratique de l'Europe.....

« C'est la richesse devenue trop générale, le commerce devenu la propriété de tout le monde qui démocratisent de fait les anciens usages. Faites que l'argent soit dans les mains d'une seule classe de personnes, faites que les armées ne soient commandées que par cette même classe, faites enfin que le maire et les autorités locales ne reconnaissent plus le Gouvernement, mais qu'ils dépendent des seigneurs ; alors on pourra crier, si l'on veut, au retour de l'ancien état aristocratique... (1) »

Sied-il à l'ancienne noblesse de se plaindre ? Si la monarchie n'a pu restaurer en même temps que le trône certains droits « depuis longtemps détruits dans l'opinion avant de l'être par les événements », elle lui assure du moins d'autres avantages :

« Vous occupiez les places d'officiers dans l'armée, « dit Chateaubriand aux nobles : eh bien, vous pouvez « encore les remplir. Seulement, vous les partagerez « avec les Français qui ont reçu une éducation hono- « rable...

« ...Dans les provinces, vous, gentilshommes, « vous jouirez de la considération attachée à votre « famille ; à Paris, vous entrerez partout, en entrant « dans le palais de vos Rois. Une carrière immense et

(1) *Ibid.* I, 120 à 124.

« nouvelle s'ouvre pour vous, auprès de cette ancienne « carrière militaire qui ne vous est point fermée. Vous « pouvez être élus membres de la Chambre des dépu- « tés ; redoutables à ces ministres qui vous repoussoient « autrefois, vous serez courtisés par eux (1). Devenus « pairs du royaume, appelés peut-être au timon de « l'État, nouveaux chefs de votre antique famille, « et patrons de votre province, ce sort éclatant sera « l'ouvrage de vos propres mains. Qu'est-ce que l'an- « cien gouvernement pouvoit vous offrir de compa- « rable ? Cela n'est-il pas un peu plus beau que de « mourir capitaine d'infanterie à soixante ans ? Nous « ne vous entretenons ici que de vos intérêts matériels : « nous ne vous parlons pas de cette gloire, partage « certain de celui qui consacre ses jours à défendre le « Roi, à protéger le peuple, à éclairer la patrie, de « celui qui soutient, avec les autels de la religion, les « droits de la raison universelle, et qui combat pour « les principes de cette liberté sage, sans laquelle, « après tout, il n'y a rien de digne et de noble dans la « vie humaine (2). »

L'ancienne noblesse trouvera donc dans l'État moderne le lieu d'une activité nouvelle plus glorieuse, si toutefois, guidée non plus par l'exemple de ses aïeux, mais de la *nobility* britannique, elle transforme son caractère, ses traditions, si elle ne s'entête plus dans l'isolement des châteaux et de la Cour, si les familles les plus illustres participent au gouvernement et à la législation dans les ministères, dans les hautes fonc-

(1) 1814.

(2) Chateaubriand. *Réflexions*, p. 123 à 126.

tions publiques, dans la Chambre des pairs, si les gentilshommes se rapprochent de la bourgeoisie et du peuple dans les conseils et jusque dans la Chambre les députés. Le dédoublement qui a assuré l'existence et la force de l'aristocratie anglaise n'est pas moins nécessaire pour fonder une aristocratie politique avec les débris de l'ancienne noblesse française. Si les paroles de Chateaubriand ne suffisaient pas à marquer combien cette vue apparaît alors nettement, on pourrait encore s'autoriser de ce passage du *Tableau de la Constitution* :

« Un avenir analogue (à celui de la noblesse anglaise) s'offre à la noblesse française... Ces nobles bretons, si fiers, si francs, si braves ; ces barons languedociens, d'un sang si vieux et d'un cœur si loyal ; ces guerriers de la Vendée, si courageux et si fidèles ; tous ces gentilshommes des trente-deux provinces de la vieille France, dont les noms sont historiques et populaires... et à qui il ne faut qu'une Chambre des communes et un Walter Scott pour qu'ils le deviennent pour tout le monde, ne veulent pas finir à eux leur race.... qu'ils aspirent donc à la tribune populaire ; mais qu'ils sachent qu'il faut y monter sur les bras du peuple... (1). »

A ce premier élément modifié et dédoublé s'ajoutera la nouvelle noblesse impériale. Le Sénat, dans sa constitution, en a formellement disposé ; M. de Montesquiou y a donné le consentement du roi ; la déclaration de

(1) p. 647.

Saint-Ouen a permis cette confusion, et la Charte édicte : « La noblesse ancienne reprend ses titres ; la nouvelle conserve les siens... » (1). Par là elle lie « tous les souvenirs à toutes les espérances en réunissant les temps anciens et les temps modernes » (2). Dans ses hauts grades, l'armée a presque tout entière été anoblie par l'Empereur. L'injure serait trop grave, la politique trop malhabile d'ajouter à ses griefs quand toute l'Europe monarchique coalisée a consacré ses titres et sa gloire. La société civile serait elle-même atteinte dans ce que Chateaubriand appelle « ses intérêts moraux révolutionnaires », et le gouvernement s'attache encore à ne les pas trop froisser inutilement. Au reste, l'article 71 de la Charte qui ratifie les titres de la nouvelle noblesse énonce : « le roi fait des nobles à volonté » ; et comme cet article suffit à rétablir les titres abolis par le décret du 19 juin 1790, on peut admettre qu'il consacre en masse, au titre royal, tous les anoblis de l'Empire. « Au fond, observe Mahul (3), c'était ajouter à la puissance de l'institution... Après une suspension de plus de vingt ans, durant lesquels s'étaient élevées tant d'illustrations ou de fortunes nouvelles, le pouvoir monarchique trouvait son intérêt à réparer par une nombreuse recrue les pertes sanglantes que les guerres et les pros-

(1) Art. 71.
(2) *Préambule de la Charte.*
(3) *Op. cit.*, p. 658.

criptions de la Révolution avaient fait subir au corps de la noblesse ».

Telles sont les qualités de ces deux noblesses qu'elles constituent, par leurs éléments les plus nombreux et les plus importants, l'aristocratie militaire et territoriale qu'il appartient à la monarchie de reconstituer. M. de Vitrolles, dans le projet qu'il avait soumis au roi, insistait en effet sur la nécessité d'un large recrutement de la noblesse afin de former la première classe de l'Etat, le clergé n'étant plus susceptible d'y exercer une prépondérance politique. Ce recrutement doit se faire, disait-il, « d'après les principes qui ont été en France la source de la noblesse : *la gloire des armes et la grande propriété territoriale* ». Aux conditions fixées pour chacune des cinq classes qu'il déterminait d'après ce principe, il ajoutait l'obligation de payer un impôt immobilier de mille francs (1). Chargeant l'aristocratie

(1) « Pour assurer le privilège de la propriété, il suffit d'inscrire au nouveau *Livre d'or :* 1° Toutes les familles dont la noblesse d'extraction sera reconnue ; 2° Ceux qu'il plairait au Roi d'anoblir ; 3° Les familles les plus imposées à la contribution foncière dans chaque département ou province, à raison d'une sur 25,000 habitants ; 4° Appliquant le principe de l'origine militaire de la noblesse, on admettrait dans cet ordre tous ceux qui seraient parvenus dans leur carrière militaire au grade d'officier général, soit dans l'armée française à l'intérieur, soit

de défendre les intérêts permanents on a vu que Montlosier la rattachait à la propriété. Fiévée (1), pour qui l'aristocratie réalise « une situation inhérente à toute société politique complète », lui reconnaît des intérêts particuliers à sauvegarder « parce qu'elle représente pour la famille, tandis que la démocratie ne représente que pour des intérêts individuels » ; or, « les familles ne se perpétuent que liées à la propriété ». Alexandre de Laborde, enfin, écartant les pauvres de la société politique, consacre dans la propriété territoriale un des « trois pouvoirs servant de base à la société » : thèse

---

dans les armées royales de la Vendée ou de l'émigration, et en même temps tous les fils et petits-fils de généraux morts depuis vingt cinq ans ; 5° Les premiers présidents des cours royales, les membres des anciens Parlements, leurs fils et leurs petits-fils. Ces cinq classes instituées à titre héréditaire, mais à la condition de posséder une propriété foncière payant un impôt de 1,000 francs ; et l'exercice de leurs privilèges politiques suspendus pour celles qui ne payeraient pas ce cens ; 6° Les archevêques et évêques et les doyens des chapitres...

« Il semble qu'une telle organisation est la plus convenable pour réunir les éléments de ce qui reste en France d'aristocratie. Son existence politique serait fondée sur le droit de former par département ou par province un corps électoral spécial qui nommerait : 1° A la Chambre haute un pair à vie par 500.000 âmes de population ; 2° Une partie des membres des assemblées administratives de provinces et de départements. »

De Vitrolles. *Mémoires*, Paris 1884, t. II, p. 234 et suiv.

(1) *Histoire de la session de 1815*, Paris 1818, p. 32 à 40.

assez intéressante, croyons-nous, et assez peu connue (1) pour que l'analyse en puisse trouver place ici.

De Laborde pose cet axiome primordial : la jouissance et la conservation de la propriété sont le principe et la conséquence de l'ordre social, et cet ordre est plus ou moins assuré en raison de l'influence qu'y exerce la propriété. Trois pouvoirs « servent de base » à la société :

« *L'aristocratie fixe ou la propriété territoriale, principe*
« *de force ;*
*L'aristocratie mobile ou le talent, principe d'action ;*
« *L'autorité royale ou l'arbitrage, principe de justice.* »

Les pauvres sont donc exclus de tout pouvoir : la pauvreté est « une infirmité dans le corps social que l'on doit s'occuper à guérir, et non un organe qu'il faille mettre en mouvement..... La pauvreté doit être soignée comme la folie, surveillée comme l'ivresse, contenue comme l'ignorance, quoique assurément ellene soit entachée d'aucun de ces vices ; mais elle ne peut jamais faire partie de la représentation ».

La propriété est donc le gage et la sûreté du gouvernement et des gouvernés, le lien naturel entre eux, —

---

(1) *Des aristocraties représentatives ou du retour à la propriété dans le gouvernement*, par Alexandre de Laborde, membre de l'Institut et du collège électoral du département de la Seine, etc., etc., Paris 1814. Ouvrage publié à petit nombre avec cette épigraphe : *In domo mea non est panis, neque vestimentum, nolite me constituere principem populi* (Isaïe).

ce qui revient à dire, en somme, que les grands propriétaires forment dans la monarchie le *corps intermédiaire* qui y est essentiel.

« Aujourd'hui (1814), cette propriété est, en géné-
« ral, dans tous les pays, établie assez graduellement
« depuis une grande jusqu'à une très petite étendue de
« terrein. Il est donc difficile de fixer en quoi doit con-
« sister la grande ou la moyenne aristocratie.

« Cependant, comme, en général, les richesses sont,
« ou la récompense de grands services, ou le pro-
« duit de grands talents, les descendants de ces riches
« propriétaires ont plus ou moins ajouté à leur fortune,
« des titres, des honneurs ou des souvenirs qui les dis-
« tinguent déjà dans la société : ainsi il existe naturelle-
« ment une classe non pas privilégiée, mais distinguée,
« qui se place au-dessus des autres d'une manière à
« être reconnue pour former la base de la représenta-
« tion nécessaire de la propriété. »

Le nombre des individus de cette classe reste constant par l'équilibre entre les extinctions et l'entrée de nouveaux éléments, car chacun peut entrer dans cette aristocratie, — et l'auteur s'attache aussitôt à rassurer les esprits : « On sent qu'à la tête de ces hommes distingués je place les familles dont les noms sont chers à la patrie... »

A cette aristocratie fixe, principe de force et de conservation, s'oppose l'aristocratie mobile ou de talent, principe d'action : celle des orateurs, des commerçants, des industriels, etc... ; à cette classe compacte, stable, héréditaire, cette société en formation continue, nom-

breuse (« une grande moitié de la nation »), inquiète, égoïste, et dont les représentants ne peuvent qu'être électifs et révocables.

Sous l'*arbitrage social* du gouvernement, sous l'*arbitrage civil* des juges (les prolétaires n'ayant qu'une existence privée), ces deux forces sont donc en présence, l'une inerte, mais vigoureuse, dont le seul effort nécessaire est la résistance, l'autre, seule énergie active et progressive. D'où vient que la représentation territoriale, étant naturellement indiquée par l'étendue et l'importance de la propriété, ne suppose point d'élection (« c'est un recensement plutôt qu'une nomination ») et que, tout au contraire, la représentation de la seconde moitié de la société politique, de beaucoup la plus nombreuse (aristocratie des talents), ne peut sortir que du choix, c'est-à-dire de la nomination royale ou sans doute, mieux, de l'élection.

« *L'examen du gouvernement de l'Angleterre démontre la vérité de ces principes* (1). »

L'application de cette théorie cède toutefois devant les faits quand l'auteur étudie *ce que doit être le gouvernement français.*

« Il eût été difficile de baser la représentation de la haute aristocratie uniquement sur la richesse, d'après la subdivision des propriétés... et, d'après cette classe de nouveaux riches, produite par la Révolution, et qui

(1) Chap. V.

ne présentent pas toujours la même garantie que des familles fondées depuis plus longtemps..., il n'en serait pas de même pour leurs enfants à qui l'éducation aura donné des mœurs, ou les vertus qui peuvent manquer à leur père. »

Sans doute, c'est la noblesse qui possède encore presque toutes les terres et qui réunit dans les « provinces le plus de considération (1) ». Rien ne sera donc diminué à « cette considération attachée à des noms illustres dans les provinces, à des traditions consacrées par l'histoire, à des souvenirs chers à la patrie... » Mais l'aveu est formel que le Roi doit opérer sur les éléments de la Constitution de l'an VIII. Aux grands propriétaires, aux familles illustres, il lui faut joindre des hommes dont les services furent récents, dont la fortune est d'hier; tout au plus pourra-t-il, dans le dessein de les rapprocher, compenser l'effet des dotations impériales par des restitutions aux émigrés et des revenus accordés aux anciennes familles, puis, plus tard, après les Cent-Jours, confondre l'impopularité de deux passés dans l'impopularité d'une hérédité nouvelle : celle de la pairie.

Mais si cette théorie *des aristocraties représentatives* et *du retour à la propriété dans le gouvernement* peut sembler

(1) « Cette représentation de la propriété est donc d'accord avec les principes que nous avons exposés et présentera sans doute un jour ce faisceau d'aristocratie prépondérant, seul principe de stabilité et de contrepoids. »

juste encore en 1814 et si, dans une très large mesure, la Charte et les ordonnances postérieures l'appliquent dans la constitution de la Chambre des Pairs, il convient de faire cette réserve que bientôt elle sera caduque ; que l'évolution de la société atteint et déplace les forces ainsi réparties et équilibrées. Napoléon, à son retour de l'île d'Elbe, en paraîtra averti ; la monarchie de Juillet devra, vingt-cinq ans plus tard, en tenir compte, et déjà sous la Restauration les *Considérations sur les révolutions de l'Europe* (1), prétendant rassurer sur l'attitude de l'ancienne noblesse, signalent l'évanouissement prochain de l'aristocratie territoriale devant l'aristocratie mobilière que la bourgeoisie organise par son labeur individuel :

« La propriété foncière est maintenant dans un tel « état d'avilissement par le trop bas prix des denrées, « que c'est encore une révolution qui se prépare contre « les grands possesseurs des terres, de sorte qu'il n'y « aura de véritable richesse que celle qui sera fondée « sur l'industrie et sur le commerce ; or, comme toute « l'organisation politique actuelle repose sur une grande « administration financière, l'influence qu'on pourra « craindre serait plutôt celle de ces fortunes colossales « qui ressemblent à des mines où les gouvernemens « puisent leur politique. Voilà les véritables privilèges « qui, sans réclamer d'anciennes dates, fondent leur « énorme pouvoir sur la nécessité de ce nouveau mouve- « ment social, que la simple propriété foncière ne peut

(1) p. 124.

« plus soutenir ! Voilà une nouvelle puissance qui « s'élève comme appui nécessaire de l'actuel édifice « politique, et qui sera d'autant plus forte, qu'elle ne « sera balancée par aucune autre force réelle ! Voilà « des leviers immenses qui font mouvoir les masses, « ainsi que les individus politiques, ou gens de lettres, « tous selon la direction des personnes qui en dispo- « sent ; voilà enfin des sources et des moyens de corrup- « tion générale contre lesquelles souvent échouent les « caractères formés *à une grande civilisation*. »

C'est là le troisième élément désormais nécessaire d'une représentation aristocratique (1).

## III

En sera-t-il tenu compte ? Le préambule de la Charte s'efforce surtout de satisfaire l'illusion des survivances. Depuis Joseph de Maistre et de Bonald, le préjugé traditionniste avait connu une fortune singulière. Ducancel dans son traité : *De la Constitution non écrite du royaume* (2), proposait sans ambages le retour aux anciennes institutions. *La Constitution du temps* (3) déclarait « fu-

(1) L'établissement de la grande industrie commence vers 1815 ; la réforme industrielle est accomplie vers 1848. En même temps et tandis que le morcellement de la propriété se poursuit, la valeur de la propriété rurale et les salaires augmentent. V. *Histoire générale*, sous la direction de MM. Lavisse et Rambaud, t. X, p. 440 et suiv. et les statistiques citées en Bibliographie.

(2) 1814.

(3) *id.*

nestes aux libertés publiques ces constitutions profanes inventées par des analystes pour dispenser des mœurs natives et nationales ». « Les parties de notre ancienne organisation qui ont souffert nous coûteront moins à réparer que les nouvelles ne nous coûteront à établir », affirmait un membre du Conseil général de la Haute-Garonne, M. de Villèle (1). Un prédicateur, qui avait célébré naguère en chaire la mission divine de Napoléon, prêchait à Paris que « toute Constitution est un régicide » (2). Des sermons dénonçaient l'*erreur du siècle*, la *maladie des idées libérales* (3). Dans les départements, des clubs déclamaient *contre toute Constitution*, et leurs adresses traitaient la Révolution de *rébellion de vingt-cinq ans à expier par l'obéissance absolue* (4). Marignié (5) pressait le roi « d'en finir avec ce mot funèbre, avec ce mot funeste de constitution, et aussi avec ce mot de libéral, qui n'est pas français, qui n'est pas de la langue des Bossuet, Montesquieu et Fénelon. » M. de Montesquiou, qui conseillait au roi de créer 20,000 nobles

---

(1) *Observations sur le projet de Constitution*, rééditées dans les *Mémoires* de Villèle, t. I.

(2) Lanjuinais. *Constitution de la Nation française* avec un essai de traité historique et politique sur la Charte. Paris, 1819, t. I, p. 70.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) *Lettre à l'Empereur de Russie*. 1814.

à répartir dans toute la France, lui affirmait : « La nation désire de l'ancien (1). »

Louis, *par la grâce de Dieu*, roi de *France et de Navarre, en l'an dix-neuvième de son règne*, ne prétend pas créer : il restaure l'œuvre des rois, ses *prédécesseurs*. Il leur emprunte la Pairie. Encore serait-il bon de savoir à quel âge il se reporte, quels sont les textes qu'il interprète. C'est d'une manière pour ainsi dire négative que la Charte rappelle les droits conférés par Louis le Gros, saint Louis et Philippe le Bel : le roi veut, à leur exemple, « apprécier les effets des progrès toujours croissants des lumières, les rapports nouveaux que ces progrès ont introduits dans la société, la direction imprimée aux esprits depuis un demi-siècle et les graves altérations qui en sont résultées. » Il cherchera les principes de la Charte « dans le caractère français, *dans les monuments vénérables des siècles passés*. » *C'est ainsi* qu'il a vu « dans le renouvellement de la Pairie une institution vraiment nationale, et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances, en réunissant les temps anciens et les temps modernes. » Pour être visée à titre de modèle dans le préambule de la Charte, sans doute cette *institution nationale* était sinon populaire du moins fort connue ?

Or Zemganno (Gœzmann) (2) signale, en 1775 déjà,

(1) V. Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. II, p. 100 et suiv.

(2) *Les quatre âges de la Pairie de France*. Maestricht. 1775. t. I, p. 2.

l'ignorance où l'on se trouve touchant son histoire. « Là où commencent les premières lueurs du Gouvernement françois, là commencent aussi à se montrer celles de la Pairie. Ces lueurs ont cependant mal éclairé la plupart de nos Historiens qui nous ont laissé sur cette importante matière des connoissances très imparfaites... » Du moins ces connaissances sont-elles, en 1814, suffisantes pour que si l'on veut, avec la Charte, reconnaître dans ces institutions anciennes le type des nouvelles, il soit indispensable d'inventer, avec Henrion de Pansey (1), un *cinquième âge de la Pairie*, « commençant au mois de juin 1814 ».

Les chansons de gestes et les romans de chevalerie célèbrent « douze pers » (2). Ce sont les grands feudataires de la couronne : six sont laïques dont trois ducs et trois comtes, qui tiennent les fiefs de Bourgogne, de Normandie, de Guyenne, de Flandre, de Toulouse, de Champagne ; les six pairs ecclésiastiques sont les archevêques et évêques, ducs ou comtes, de Reims, de Laon, de Langres, de Noyon, de Châlons, de Beauvais. Qui les a créés, de Charlemagne, de Hugues

---

(1) *Des Pairs de France et de l'ancienne Constitution françoise*, par M. le Président H. de P., Paris, 1816.

(2) Notamment dans le *Roman de Brut*, écrit par Robert Wace au XII^e siècle :

Douze comtes d'aulte puissance,
Que l'on clamoit les pairs de France.

Capet ou de Philippe Auguste ? Les derniers auteurs dissertent encore à la fin du XVIII^e siècle sur leur origine. Gœzmann les fait remonter « au temps que les François habitaient en Germanie. » Des quatre âges de la pairie, le premier se termine quand les grands fiefs ont été peu à peu réunis au domaine ou, comme la Flandre, se sont séparés du royaume de France ; le second, qui commence en 1297, est caractérisé par l'érection de duchés en pairies par lettres patentes ; le troisième par l'accession des princes étrangers en 1505 ; le quatrième enfin par l'érection en duchés-pairies des plus notables seigneuries du royaume : on compte alors trente-six pairs.

Les pairs ne relèvent que du roi ; ils constituent le premier ordre de l'État dans lequel, leur nom l'indique, ils sont égaux. Ils forment auprès du roi, une sorte de conseil d'*optimates* pour toutes les affaires qui intéressent la noblesse, les grands fiefs, la pairie, et, plus généralement, les intérêts du royaume (1). Aucun roi ne peut s'y soustraire. Les pairs de France ne peuvent être jugés, selon les principes communs à toute

(1) *Concilium optimatum quod non potest aliquis regum Francorum subterfugere* (Mathieu Paris, ann. 1257). *Duodecim pares Franciae ad quos negotia regni spectant ardua* (*id. id.*). Textes cités par M. Gasquet dans le *Précis des institutions politéques et sociales de l'ancienne France*, t. I, p. 36. V. sur la pairie, dans cet ouvrage, les notions éparses aux chapitres du *Pouvoir royal*, de la *Justice* (t. I) et de la *Noblesse* (t. II).

justice féodale, que par leurs égaux : « Un Pair de France, selon la définition qu'on donne encore au XVIII^e siècle de sa dignité, est la première personne de l'État après le Roi, par lui constituée et nécessairement établie pour Juge naturel de la succession de la Couronne, et des Nobles du Roïaume, en toutes leurs Causes réelles et personnelles, qui se poursuivent en la Justice du Roi, et pour Conseiller né de Sa Majesté en tous ses Conseils, seul nécessaire pour la promulgation et pour la Réformation des Loix de l'État, lequel, par un privilège naturel, ne peut être jugé que par les autres Pairs, ses pareils en dignité, düement appelés et convoqués (1). »

Le pair de France doit assistance à son suzerain quand celui-ci agit en roi : il lui doit le service de cour, quand il s'agit d'un cas de pairie ; l'aide féodale comme vassal immédiat dans les quatre cas ; le service d'ost pour la défense du royaume (2).

« La plus brillante pérogative de nos pairs, écrit Bullet, était le rang éminent qu'ils tenaient, et les fonctions importantes qu'ils exerçaient au sacre de nos rois : ils y occupaient la première place après lui. Le duc de Bourgogne, le premier des pairs laïques, chaus-

(1) D. B. (Le Laboureur). *Histoire de la Pairie de France et du Parlement de Paris*. Londres 1740, p. 9. Mais la prétendue *Cour des pairs* ne fut en réalité que la Cour du Roi, à laquelle s'adjoignaient les pairs *semonds*. V. Gasquet, t. I, p. 257.

(2) Gasquet, t. I, p. 37.

sait au roi les éperons dorés, et par cette cérémonie le faisait chevalier... L'archevêque de Reims, le premier des pairs ecclésiastiques, mettait au-dessus de sa tête la couronne, que tous les autres pairs soutenaient avec lui (1). »

Mais que reste-t-il dès le XVII^e siècle de la gloire de « l'Être le plus excellent qu'on puisse imaginer dans l'État après la Majesté Roïale » (2) ? Aux ducs et pairs qui prétendent l'emporter sur toute la noblesse, le Parlement, sous la Régence, rappelle cruellement que leurs ancêtres étaient roturiers. Il ne faut rien moins que l'entêtement de Saint-Simon pour assurer que le principe est encore sauf, quand les prérogatives abandonnent un personnel déchu :

« La dignité de pair est une, et la même qu'elle a été « dans tous les temps de la monarchie ; les possesseurs « ne se ressemblent plus. Sur cette dissemblance on « consent d'aller aussi loin qu'on voudra, sur la mutila- « tion des droits de la pairie, encore. C'est l'ouvrage « des temps et des rois, mais les rois ni les temps n'ont « pu l'anéantir, ce qui en reste est toujours la dignité « ancienne, la même qui fut toujours... Il faut une « injustice connue par une loi nouvelle pour préférer « les princes du sang et les bâtards aux autres pairs « dans la fonction du sacre, sans oser les en exclure, et « ces princes du sang et ces bâtards comme pairs, les

(1) *Dissertation sur l'institution des Pairs de France*, extraite du *Recueil de dissertations sur la mythologie française...* et publiée dans la collection Leber, t. VI, p. 223 et suiv.

(2) Le Laboureur, *op. cit.*, p. 53.

« uns à titre de naissance par l'édit d'Henri III, les « autres comme ayant des pairies dont ils sont titulaires « et revêtus. Jusque dans sa dernière décadence, sous « le plus jaloux et le plus autorisé des rois, il a fallu, « de son aveu même, l'intervention des pairs invités de « sa part chacun chez lui par le grand maître des céré- « monies, au grand regret et dépit de ce bourgeois qui « n'oublia rien pour en être dispensé ; invités, dis-je, « à se trouver au parlement pour les renonciations res- « pectives aux couronnes de France et d'Espagne des « princes en droit de les recueillir, par l'indispensable « nécessité de la pairie aux grandes sanctions de « l'Etat. On ne parle, pour abréger, que de ce qui est si « moderne et dans la plus grande décadence de cette « dignité ; plus on remonterait, plus trouverait-on des « preuves au juste de la vérité que j'avance. Les lettres « d'érection y sont en tout formelles jusque par leurs « exceptions, et les évêques-pairs sont encore aujour- « d'hui exactement et précisément les mêmes qu'ils ont « été en tout temps pour les possessions et pour la « naissance, et pour le fond et l'essence de la dignité, « en sorte que ce ne sont pas des images parlantes de ce « qu'ils furent autrefois, mais des vérités, des réalités, « et la propre existence même ; égaux en dignité aux « six anciens pairs laïques quoique si disproportionnés « d'ailleurs (1). »

Mais accorderait-on que la dignité reste en principe intacte jusqu'aux dernières années de l'ancien régime, on peut affirmer que, *pour le fond et l'essence de la dignité*, rien n'en subsiste dans la Pairie de la Charte,

(1) *Mémoires*, édit. Chéruel 1857, t. IX, p. 247,248.

ou si peu de chose, parmi tant de nouveautés, qu'on est en droit de s'étonner des assurances du préambule.

La Pairie était une dignité tout à la fois réelle et personnelle, réelle par le fief qui en était la condition, personnelle par l'office qu'elle conférait. Nul doute sur ce point : les assertions de Bullet, du président Hénault, de Le Laboureur et de Saint-Simon sont formelles (1). On peut encore invoquer le témoignage du président

---

(1) « On ne peut lui contester (à M. de la Rochefoucauld) qu'elle (la dignité de pair), ne soit par sa nature singulière et unique, une dignité mixte de fief et d'office. Le duc est grand vassal, le pair est grand officier. L'un a toute la réalité de mouvance nue de la couronne, de justice directe, etc. ; l'autre toute la personnalité, ou les fonctions au sacre, au parlement, etc. ; tous deux ont un rang, des honneurs, etc. C'est ce mixte qui constitue une dignité unique, qui sans l'office ne pourroit être distincte des ducs vérifiés ; sans le fief, des officiers de la couronne ; et qui pour le fief et pour l'office a ses lois communes avec les autres grands fiefs et grands offices, et ses lois aussi particulières à elle-même ; *fief et office également parties intégrales et constituantes, sans lesquelles la dignité ne pourroit exister, ni même être conçue, conséquemment de même essence, qui opèrent en l'un plénitude nécessaire de mouvance, en l'autre plénitude nécessaire de fonctions.* »

Saint-Simon. *Mémoires*. Édition Cheruel, p. 251, 252.

Dans le même sens :

« Ce ne fut point les personnes que l'on voulut gratifier de ce

Henrion de Pansay (1). Il n'y a plus ni fiefs ni vassaux : les prééminences que conférait l'inégalité des terres échappent aux seigneurs tombés au rang de propriétaires. En revanche, ils ne doivent plus de service de cour. (« Toute justice émane du Roi ; elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et institue. » — *Charte*, art. 57.) Il n'y a plus de service d'ost (l'enrôlement volontaire remplace provisoirement la conscription abolie). Rien ne subsiste de l'aide féodale. Et l'on ne saurait trop insister sur cette conséquence fort importante : à savoir que les pairies formant des substitutions perpétuelles transmissibles d'aîné en aîné par primogéniture jusqu'au dernier descendant l'office en était nécessairement héréditaire ; tandis que les

---

haut rang ; la pairie était réelle et attachée à certains domaines. »

Bullet, p. 230.

« Je pense... que les pairies et les fiefs ont une origine commune... »

(Président Hénault. *Histoire de France. Observations générales sur la Pairie*, publiées dans la collection Leber, t. VI p. 252.)

« Il y a trois prérogatives particulières en un Pair de France, qui sont également considérables, et qui constinuent la première Dignité du Roïaume : I. la qualité du Fief, qui *en est le fondement* ; II. celle de juge.... et III. la Fonction qu'il fait au Sacre du Roi... »

Le Laboureur, p. 52, 53.

(1) *Op. cit.*, chap. VI.

nouveaux pairs (fussent-ils héritiers de ducs et pairs) tiennent leur dignité d'un acte du roi, lequel peut les nommer à vie ou rendre leur titre héréditaire selon sa volonté. De ses deux éléments, l'un réel, l'autre personnel, la pairie a donc perdu le premier. Réduite à son office, voit-elle au moins les prérogatives qui en découlent respectées ? En aucune façon. A s'en référer aux définitions théoriques qu'en maintiennent les auteurs jusqu'à la fin de l'ancien régime, elles seraient atteintes. A considérer leur état de fait dès les origines ou tout au moins dans la période historique, elles sont accrues sans doute, mais à tel point modifiées, que l'on ne saurait voir entre les dignités anciennes et les fonctions nouvelles aucun caractère commun.

Tout d'abord, n'y ayant plus de cérémonie du sacre, sous le règne de Louis XVIII tout au moins, et il ne s'agit ici que de la première Restauration, la fonction de parrainage, pour ainsi dire, des pairs, se trouve abolie. Indépendante de la propriété, la pairie n'est plus héréditaire. Puis, si la liste des pairs reste ouverte, le nombre qui en est fixé en fait dès la première séance royale diminue évidemment l'éclat d'une dignité rendue plus commune. Enfin et surtout, si les nouveaux pairs peuvent être considérés, par une large extension de cette qualité, comme étant encore les premiers magistrats du royaume, on observe qu'ils n'ont plus, comme l'avaient tout au moins théoriquement et d'après les commentateurs, les anciens, la juridiction ordinaire, une auto-

rité judiciaire sans autres bornes que celle du roi, supérieure même à celle des Présidents et Conseillers du Parlement (1) où ils siégeaient, mais que leur juridiction est tout au contraire limitée *ratione materiæ* à certains crimes déterminés : haute trahison, attentats à la sûreté de l'État, *ratione personæ et materiæ*, à la trahison ou à la concussion des ministres après leur mise en accusation par la Chambre des députés, et aux faits qualifiés crimes imputables aux pairs (2).

De toutes les anciennes prérogatives de la pairie,

---

(1) « Si les Rois n'ont rien de plus auguste que la qualité de Juges de leurs sujets, et si c'est le trône, qui est le siège de leur justice, qui les relève au-dessus des autres hommes, et qui rend leur Majesté adorable aux peuples, les Pairs de France, qui sont nés les Assesseurs du Monarque pour l'assister dans cette Fonction sacrée de son ministère, n'en doivent pas tirer moins d'avantage que d'être les premières personnes de l'État..... Les pairs sont les premiers-nés de la Monarchie, qu'ils représentent comme son seul et plus ancien État ; et pour cette raison ils ont le caractère de Juges dans toute son étendue ; et les Présidents et Conseillers du Parlement, comme leurs puînés et leurs inférieurs, en ce qu'ils sont plus modernes et représentent un ordre de Noblesse inférieure, n'ont la même étendue d'autorité que conjointement avec les Pairs, à cause de la portion de la Pairie qu'ils exercent avec eux au Parlement, et leur juridiction ordinaire a ses bornes et ses limites... », p. 65 et 95.

(2) « La Chambre des pairs est affranchie de toute espèce de surveillance. Auprès d'elle, les lois n'ont ni gardiens ni vengeurs ; et la société n'a d'autres garants de l'exécution de celles

la Chambre des pairs ne conserve donc, d'une part (et, en qualité de Cour des pairs), qu'une autorité judiciaire singulièrement restreinte, et, de l'autre, en tant que Conseil, l'honneur assez vain, de voir « les princes du sang royal siéger dans ses bancs ». Car on ne saurait considérer comme une survivance des pouvoirs en quelque sorte gouvernementaux des anciens pairs (*negotia regni spectant ardua*) la « portion essentielle de la puissance législative » dont est investie la Chambre haute. En droit, il est impossible de tenter aucune assimilation entre des attributions, aussi mal déterminées, aussi irrégulières, aussi contingentes qu'eussent été celles des anciens pairs, desquels on ne peut d'ailleurs citer aucune délibération où ils aient seuls participé avec le roi. En fait aucun rapport ne peut être

---

dont l'application lui est confiée que sa justice, sa sagesse et ses lumières.

« Ajoutons, et c'est une des imperfections attachées aux gouvernements mixtes, ajoutons qu'au droit d'exercer l'autorité judiciaire se joint dans la personne des pairs celui de concourir à la confection des lois ; deux pouvoirs dont la réunion n'est jamais sans danger pour la liberté publique. » Hanrion de Pansey.

Toutefois il faut remarquer que si les jugements de la Cour des Pairs échappent à l'autorité du Roi, tandis que ceux de l'ancienne Cour des Pairs restaient sous sa surveillance et pouvaient être annulés par lui, le roi garde son droit de grâce et de commutation des peines, et que ce pouvoir de juger ne peut, s'il s'agit de ministres traîtres ou concussionnaires, être mis en action que par l'initiative de la Chambre populaire.

établi entre l'exercice supposé d'un pouvoir en tout cas confus, dès l'abord partagé, bientôt abandonné, et l'exercice de fonctions et de droits établis et garantis par la Charte constitutionnelle dans un État moderne, c'est-à-dire, selon Bluntschli, dans un *État de droit*.

Ainsi cette Pairie, « qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances, en réunissant les temps anciens et les temps modernes », n'est pas une *institution vraiment nationale*, à moins qu'on ne consente à qualifier de *nationale* une institution dont on ignore l'origine, dont presque rien ne demeure, dont on transforme radicalement le peu qui subsiste, dont on ne respecte que le nom (1). C'est au contraire une invention politique toute moderne. Le comte de Provence aurait peut-être pu l'étudier sur les marches du trône si son frère, repoussant le vœu de Necker, n'avait laissé à la reine ce joli repentir : « Je voudrais qu'il m'en eût coûté un bras et que la Constitution anglaise fût établie en France. » Ce n'est pas même une restauration infidèle ; c'est une de ces constructions chères au romantisme alors naissant, dont le style approximatif ne dissimule ni les matériaux modernes ni le plan étranger (2).

---

(1) Mme de Staël. *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française*, édition de 1843, p. 113.

(2) (*a*) « Lorsque Bonaparte voulut composer son Sénat, il n'eut qu'à rassembler autour de lui les leudes et les grands vassaux de la révolution. Je ne sais pourquoi cette véritable Cour des pairs fut

Vitrolles nous avertit en effet très exactement de l'influence qu'eut cette fois encore l'exemple de la Constitution britannique sur nos institutions, et dans un

---

appelée alors Sénat. Je sais encore moins pourquoi les restes de ce même Sénat, qui a pris si manifestement aujourd'hui une autre couleur, ont été nommés Chambre des pairs.

« PAIRS ! de qui ? où sont les pairies ? Considérés individuellement, que sont ces pairs ? quelle est leur fonction dans l'État ? .....la pairie d'aujourd'hui, comme elle n'est qu'une ombre de cette ancienne pairie, laquelle n'était elle-même qu'une ombre, je demande qu'on me définisse ce que c'est.

« .....C'est sur le modèle de nos anciennes masures qu'on veut composer nos maisons !

« .....C'est un malheur que des dénominations fausses, illusoires, sans rapport avec l'objet qu'elles veulent exprimer.

De Montlosier. *De la Monarchie française*, 1815, p. 29 et suiv.

(*b*) « La pairie, telle que nous l'avons connue, étoit *une dignité attachée à un grand fief relevant immédiatement de la couronne.*

Je prie qu'on pèse cette définition donnée par le *Dictionnaire de l'Académie*, définition qui seroit encore vraie en Angleterre, et qui est maintenant sans application à la France ; de sorte que nous avons constitutionnellement un mot de plus pris dans nos anciennes institutions, et qui ne répond à aucune de nos situations nouvelles..... Aujourd'hui il y a certainement des pairs, mais il n'y a pas de pairie.

Fiévée. *Histoire de la session de 1815*, Paris, 1818, p. 37-38.

langage trop significatif pour qu'on diffère de citer ce fragment de ses Mémoires (1) :

« Ceux qui, en haine de l'oppression de Bonaparte, désiraient une Constitution, et ceux qui en avaient pris l'idée dans l'acte du Sénat et la réponse du lieutenant-général du royaume, en trouvaient une toute faite : la Constitution de l'Angleterre, la seule connue qui eût résisté au temps et aux épreuves des dernières époques, et à laquelle on attribuait la prospérité de l'Angleterre. Elle fut si universellement adoptée, que personne n'en concevait une autre, depuis l'Empereur de Russie, qui m'en entretenait, jusqu'aux derniers employés de nos bureaux. Ces employés de la secrétairerie d'État, formés à l'école du duc de Bassano, et les moins préparés aux idées constitutionnelles, s'en mêlaient aussi, et plusieurs venaient m'apporter leur rouleau : « Nous avons voulu offrir au Roi l'hommage de nos pensées en traçant une Constitution.... c'est l'œuvre de nos veilles. » Et les données étaient semblables : un Roi, une Chambre des pairs, une Chambre des communes, etc. Et au fait, ces projets étaient à peu près aussi acceptables que celui qui fut élaboré par la commission que le Roi nomma à cette fin.

On dirait qu'en certains moments il y a des idées qui se répandent comme des épidémies... Personne ne discutait, personne ne mettait en doute si cet habit, fait à une taille autre que la nôtre, nous conviendrait : personne ne se faisait une question de la difficulté de transplanter sur un sol nouveau le vieux chêne britannique. Le Roi n'avait aucun parti pris à ce sujet... Le Roi avait parlé aux uns du rétablissement des Parlements.

---

(1) T. II, p. 237 et suiv.

aux autres des inconvénients attachés aux prétentions de cette haute magistrature...

« Mais au moment dont je parle, on ne découvrit dans la pensée du Roi aucune trace de ces souvenirs anciens, aucune intention de les faire revivre, pas même l'apparence des regrets. Son séjour en Angleterre l'avait fort accoutumé à l'idée de s'accommoder d'une royauté constitutionnelle, et il s'était assoupli à ce point de trouver qu'on pouvait fort bien régner aux conditions imposées aux rois d'Angleterre.

. . . . . .

« Dans ces dispositions, le Roi et les princes étaient peu touchés de ce que je pouvais dire pour évoquer les principes de l'ancien droit public de la France, au moment de fonder l'ordre nouveau. J'avais l'air d'un rêveur ou d'un idéologue, comme aurait dit Bonaparte. Il ne fut donc plus question que de nous traîner sur les vestiges de la Constitution anglaise louée par Montesquieu, admirée par Voltaire, expliquée par le Genevois Delolme, et inutilement présentée à l'Assemblée constituante par Mounier, Lally-Tollendal et Malouët. Il ne restait plus, pour éviter un plus grand mal, qu'à frapper cet acte nouveau de la plus forte empreinte des dogmes de notre ancienne monarchie, et je n'y fus pas étranger. »

## IV

Le Catéchisme constitutionnel (1) donne de la Chambre des Pairs cette définition : « C'est une institution qui

(1) Morard. *Catéchisme constitutionnel* ou Instruction résumée sur la Charte et le nouveau droit public des Français depuis la Restauration. Paris 1829, 3e édit., p. 44.

réunit les hommes les plus distingués de l'ancienne et de la nouvelle noblesse, par leur capacité, leur naissance, leur fortune et leurs dignités. C'est la puissance des souvenirs, des hautes illustrations et de la grande propriété, ou, suivant M. de Pradt, et dans un autre sens, « *le bouclier* » respectif du trône contre le peuple et du peuple contre le trône. »

Cette définition juste en 1829, après l'ordonnance du 25 août 1817 qui porte que nul ne sera à l'avenir appelé à la Chambre des pairs (les ecclésiastiques exceptés) s'il n'a été préalablement autorisé à former un majorat, et ne l'a institué (art. 1), est-elle exacte dès 1814 ? Autrement dit, la Chambre des pairs représente-t-elle exclusivement la noblesse ? Ni le préambule de la Charte, ni ses articles n'en disposent expressément. Le terme de *renouvellement* de la pairie est pour autoriser tous les doutes. Mais peut-on avec Lanjuiniais (1) tirer argument de l'article 3 : *tous les Français sont admissibles à tous les emplois* ? Il semble difficile d'assimiler la pairie à un emploi. La question résolue à partir de 1817 par l'ordonnance précitée ne peut être décidée, pour la période antérieure, que par l'examen des nominations ; or le roi, constituant la Chambre des pairs le jour même de la séance royale, y ayant exclu-

(1) Lanjuinais. *Constitution de la Nation française* avec un essai de traité historique et politique sur la Charte. Paris, 1819, t. I, p. 206 et suiv.

sivement appelé d'anciens pairs nécessairement ducs, des ducs, des officiers généraux de l'ancienne armée, nécessairement nobles aussi, des maréchaux, princes, ducs, comtes, le prince de Talleyrand, le duc de Plaisance, d'anciens sénateurs au moins comtes, il faudrait donc dire que la Chambre haute représente exclusivement la noblesse de l'ancien régime ou de l'Empire, si l'on pouvait attribuer à ses membres un caractère strictement représentatif. Mais ce caractère même prête à discussion. « Un pair, dit de Pradt, est un co-souverain héréditaire se représentant lui-même, ne pouvant être représenté par qui que ce soit, et qui ne doit contribuer à la représentation de personne (1). » Assertion sans doute excessive puisque les pairs ne furent jamais privés de leurs droits d'électeurs, assertion qui ne saurait s'étendre nécessairement aux pairs viagers de 1814, mais dont il faut retenir ceci, cependant, qu'en effet il ne saurait s'agir d'une représentation au sens restreint de ce terme, d'un mandat exprès, mais d'une sorte de délégation des intérêts aristocratiques, laquelle, comme celle des intérêts nationaux qu'exerce le roi, serait tacite, essentielle au titre de pair, et, selon le régime de 1814, tirerait son origine directe ou médiate de la nomination royale.

La Chambre des pairs occupe, d'après l'ordre même des titres de la Charte, le second rang dans les pouvoirs

(1) *Catéchisme*... p. 45.

de l'État. Elle est donc le premier corps de l'État : le jour de l'ouverture de la session, les pairs et les députés se réunissent dans la même enceinte. Une députation de pairs et de députés reçoit le roi. *Lorsque le roi est assis et couvert, il ordonne aux pairs de s'asseoir, et les députés attendent que le roi le leur permette par l'organe de son chancelier* (1).

La Chambre des pairs exerce « une portion essentielle de la puissance législative » (art. 24), conjointement avec le roi et la Chambre des députés des départements (art. 15), dans les mêmes conditions que cette Chambre (sauf en ce qui concerne la *loi de l'impôt* d'abord adressée à cette dernière), — c'est-à-dire par une discussion et un vote libres (art. 18) et, à

(1) *Règlement en forme de Loi sur les Communications des Chambres avec le Roi et entre elles*, 13 août 1814, *art.* 1, 2, 3, 4. La Chambre des pairs avait adopté sans discussion ce règlement que le Conseil d'en haut lui avait fait transmettre par son président, le chancelier Dambray : d'où il semblait résulter que cette Chambre consentait à être privée du droit de rédiger des dispositions qui pouvaient être considérées comme faisant partie de son règlement. L'opposition s'émut dans la Chambre des députés, pour le même motif peut-être qui avait provoqué le consentement des pairs, de cette distinction qui n'avait jamais existé « même en 1789 ». Il avait paru juste, disait néanmoins le rapporteur Hardouin, d'accorder à la Chambre des pairs une prééminence quelconque, ne fût-ce que pour compenser l'avantage dont jouissait la Chambre des députés de tenir ses pouvoirs d'un mandat spécial du peuple.

défaut d'*initiative*, par la faculté, limitée en fait, de supplier le roi de proposer les lois qui lui paraissent convenables (art. 19). A ces fonctions législatives, elle joint des fonctions judiciaires : elle connaît comme Cour de justice des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État, sans distinction de personnes (art. 33) ; elle seule juge les pairs en matière criminelle (art. 34) et les ministres accusés par la Chambre des députés (art. 55) (1).

Le Roi seul peut la convoquer ; il la convoque en même temps que la Chambre des députés ; les sessions des deux Chambres doivent être closes simultanément (art. 25). Toute assemblée de la Chambre des pairs qui serait tenue hors de la session de la Chambre des députés, ou qui ne serait pas ordonnée par le Roi, serait illicite et nulle de plein droit (art. 26). Elle ne peut s'assembler ailleurs que dans le lieu de ses séances. Elle

---

(1) Une loi devait définir les crimes de haute trahison et les attentats à la sûreté de l'État (art. 33). Elle ne fut jamais promulguée quoique la Cour des pairs ait été réunie à plusieurs reprises : en 1815 pour le procès du maréchal Ney; en 1820 pour juger Louvel et les conspirateurs d'août; en 1821 pour juger le colonel Maziau. De même, aucune loi ne fixa la procédure. Un projet de loi sur la compétence et la procédure, adopté par la Chambre des pairs en 1816, n'eut aucune suite. Une ordonnance royale contenant un règlement judiciaire, communiquée à cette même Chambre le 20 avril 1821, fut renvoyée à une commission spéciale déjà existante, mais qui n'en saisit pas la Chambre.

peut recevoir des pétitions écrites (art. 53) et faire des adresses au Roi mais non au peuple (1).

La Chambre des pairs est présidée par le chancelier de France, ce qui la rattache au gouvernement et, en son absence, par un pair nommé par le roi (art. 29).

Toutes les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes (art. 32). Disposition malheureusement transportée d'Angleterre en France, ou imprudemment tirée du règlement du Sénat conservateur : car, dans le premier cas, si la publicité des séances de la Chambre des lords était, et est encore interdite, cette prohibition se trouvait, en 1814, depuis longtemps tombée en désuétude. Et dans le second, aucune ressemblance dans les fonctions des sénateurs et des pairs n'autorisait à appliquer cette défense à la monarchie constitutionnelle. Le Sénat conservateur, pouvoir constituant, restait, théoriquement au moins, en dehors de la sphère d'activité des deux Chambres. La Chambre des pairs est, tout au contraire, une « portion essentielle du pouvoir législatif ». Il en résulte que le secret ne peut s'appliquer à la plupart des sujets sur lesquels elle délibère, puisque la loi n'est parfaite que par le vote des deux assemblées, et que la délibération des députés est publique. Le secret ne peut donc avoir d'autre motif que de protéger les pairs contre une tendance à rechercher la popularité ; et, de tous les périls, cette tendance de-

(1) *Règlement-Loi* du 13 août 1814, art. 28, 31, 32.

vait être assurément la moins redoutable, si l'on songe que, par leur naissance, par leur éducation, peu enclins aux passions populaires, ils ne tenaient aucun pouvoir de l'élection, et que l'effet le plus sûr du secret où on les confinait était de les éloigner du peuple duquel il fallait au contraire les rapprocher (1).

---

(1) Benjamin Constant ajoutait en 1818 à ses *Réflexions sur les Constitutions*... publiées en 1814, cette note :

« L'article 32 de la Charte porte que toutes les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes. Doit-on, comme on le fait, en conclure que les discussions le seront aussi ? Je ne le pense pas. On ne voit aucun motif pour établir cette différence entre les deux Chambres, et il me semble qu'indépendamment des raisons générales que je viens d'alléguer, plusieurs qui prennent leur source dans l'état de l'opinion, militent pour que l'on accorde à la pairie tous les moyens de s'entourer de la considération publique. Il ne faut pas se le déguiser et je démontre cette vérité ailleurs: de toutes nos institutions, la pairie héréditaire est celle qui a le plus contre elle le sentiment populaire. Toutes nos habitudes depuis vingt-cinq ans, toutes nos doctrines depuis un siècle, s'élèvent pour la repousser. Il est donc urgent de ne lui refuser aucune des chances qui peuvent l'aider à reconquérir la faveur de la nation. La France ne pardonnera aux pairs une distinction que je crois utile, mais qui blesse beaucoup de très bons esprits et un plus grand nombre d'âmes indépendantes, que si elle voit aussi des pairs parmi ses défenseurs. »

*Politique constitutionnelle*, t. I, p. 218.

Au reste, cette interdiction de la Charte, transgressée par les communications aux journaux, céda peu à peu. Le procès-

Les pairs sont nommés par le roi (art. 27). Il en est de laïques et d'ecclésiastiques. Aucune liste de candidature ne restreint plus le choix du souverain. Le nombre des pairs est illimité (*id.*) : il faut, en effet, que chaque institution puisse être susceptible d'être modifiée, sinon l'inertie d'un élément suffirait à commander la revision de toutes les parties. Seule, s'il n'en était ainsi, la mort, et, plus exactement, seul le décès des pairs viagers permettrait, par des nominations successives, de tenter de vaincre l'esprit de corps ou une coalition dans la Chambre des Pairs ; lutte si longue du moins à soutenir qu'une révolution ne saurait être évitée. Le système des créations illimitées, des *fournées* de pairs permet de rétablir l'harmonie entre les pouvoirs ; du moins faut-il observer que l'exercice en est limité, dans une certaine mesure, par la responsabilité ministérielle qu'il met en jeu et par l'intérêt même du roi, s'il connaît le danger des majorités trop compactes.

La nomination est faite par lettres patentes du roi,

---

verbal des séances fut, sous la seconde Restauration, publié au *Moniteur* ; puis la liste des votants parut hors de ce texte officiel. « Des tentatives... décisives ont été essayées, écrit Mahul en 1819 : des pairs de toutes les opinions ont émis le vœu qu'elle (cette publicité) devînt complète. Si ce vœu un jour était exaucé, la Chambre des pairs acquerrait bientôt toute l'influence qui doit lui appartenir... » *Tableau..*, p. 300.

scellées du grand sceau. Quel que soit leur titre, les pairs sont égaux en droits et prérogatives (1).

Le roi nomme les pairs à vie ou les rend héréditaires (art. 27). Le caractère viager de la pairie a pour inconvénient naturel de compromettre par avance, dans une certaine mesure, l'indépendance du législateur. Quant à l'hérédité, d'une part, elle prive le roi d'une importante prérogative que ne compense pas suffisamment le droit de création illimitée ; d'autre part elle est presque nécessairement impopulaire. Mais l'alternative qu'édictait la Charte entraînait de bien plus graves conséquences : car on ne pouvait pas douter que, gagnés par l'appât de l'hérédité, la plupart des pairs à vie abdiquassent toute liberté ; et l'inégalité de la situation des uns et des autres, en même temps qu'on considérait naturellement les héritiers des anciens pairs, les émigrés, comme plus particulièrement destinés à cette faveur, mettait mieux en lumière le contraste de l'hérédité des fonctions avec l'esprit égalitaire de la nation. En fait toutes les pairies restèrent viagères jusqu'aux Cent Jours. L'*Acte additionnel* ayant décidé l'hérédité de la pairie, l'ordonnance du 19 août 1815 la consacra.

---

(1) L'ordonnance qui, sous la seconde Restauration, créa l'hérédité de la pairie, institua des titres divers pour la collation des pairies (ord. du 19 août 1815). Les lettres patentes en devaient porter collation ; mais les titres originaires pouvaient être postérieurement changés.

Les pairs prêtent le serment suivant : « Je jure d'être fidèle au Roi, d'obéir (1) aux lois du Royaume, de me conduire en tout comme il appartient à un bon et loyal pair de France (2). »

Les pairs n'ont entrée dans la Chambre qu'à vingt-cinq ans, et voix délibérative à trente (art. 28). Ni les usages du Parlement anglais ni les précédents impériaux ne présentaient le modèle de ce noviciat. En Angleterre l'âge de la majorité politique des lords n'est pas reculé : quant aux sénateurs, ils devaient, sauf exceptions, être âgés de quarante ans au moins. La Charte fixant à l'éligibilité des députés une condition d'âge et en maintenant le minimum à quarante ans, peut-être avait-on voulu par là diminuer un écart trop sensible que l'hérédité éventuelle empêchait de faire disparaître (3) ?

La plus importante prérogative des pairs est de ne

---

(1) A la fin de 1815 on ajouta : *à la charte constitutionnelle, etc...*

(2) Encore une survivance.

(3) « Peut-être a-t-on pensé que la position de la Chambre des pairs, plus rapprochée du trône, sa haute dignité, l'hérédité de ses membres (*publié en 1829*), garantissent davantage le calme de ses discussions. » *Cat. const.*, p. 46. — Mahul (*op. cit.*, p. 293) blâme ce noviciat et ne l'excuse que par cette considération : « Cette prévision timorée est en harmonie avec le caractère général de timidité et de circonspection de notre législation politique. »

pouvoir être arrêtés que de l'autorité de la Chambre et jugés que par elle en matière criminelle (art. 34) (1). C'est là, on l'a vu, le dernier vestige du principe féodal de la justice par les égaux, qui avait sa plus haute application dans la Cour des pairs. Les pairs jouissent de cet autre privilège, à savoir que leurs actes de l'état civil sont inscrits sur le *Livre d'or de la Pairie*, conservés dans les archives de la Chambre, avec ceux de la famille royale. On joint à leur titre, suivant la coutume anglaise, la qualification de *seigneurie*.

A côté des pairs laïques et ecclésiastiques siègent des pairs de naissance : les membres de la famille royale et les princes du sang (art. 30). Ils rattachent la Couronne à la Pairie.

Comme en Angleterre, ils siègent immédiatement après le président (2) : on peut aussi voir dans cette préséance le vestige d'un ancien usage national. Mais siégeant par droit de naissance, ils n'ont voix délibérative qu'à vingt-cinq ans (art. 30). Ils ne peuvent prendre séance que de l'ordre du roi exprimé pour chaque session par un message, à peine de nullité de tout ce qui

---

(1) La première de ces deux dispositions s'étend à toute matière criminelle *et civile*, et la seconde s'étend à la plus large acception du mot *criminelle*, c'est-à-dire aux matières correctionnelles et de simple police ; de même aux cas de flagrant délit. V. Mahul, *op. cit.*, p. 295 et suiv.

(2) Règlement intérieur du 2 juillet 1814, titre X, art. 80.

aurait été fait en leur présence (art. 31), car leur influence dans la Chambre pourrait être dangereuse pour le pouvoir royal (1).

---

(1) « Ce fut sous le règne de Louis XII que l'on vit pour la première fois créer un pair hors de la maison royale. Ce prince érigea le comté de Nevers en duché-pairie, en faveur du duc de Clèves, et dans la même année (1505) le comté de Nemours en faveur de Gaston de Foix. En 1527, François Ier érigea le comté de Guise en duché-pairie en faveur de Claude de Lorraine : il à remarquer que ces trois nouveaux pairs étaient fils ou époux de princesses du sang... Henri II, en 1551, érigea en duché-pairie la baronnie de Montmorency, en faveur du connétable Anne de Montmorency : c'est le premier seigneur français qui, n'étant pas membre d'une maison souveraine, ait été appelé à cette dignité.

« Au sacre de Henri II, les ducs de Guise et de Nevers eurent la prétention de précéder le duc de Bourbon, Montpensier ; ce que le Roi accorda provisoirement au duc de Guise : mais au sacre de Henri III, le duc de Montpensier ne voulut pas consentir à ce que le duc de Guise prît le pas sur lui, même provisoirement : Henri III termina enfin la contestation par un édit rendu à Blois, en décembre 1576, ainsi conçu : « Pour mettre fin aux procès et différens ci-devant advenus entre aucuns princes de notre sang, pairs de France, et autres princes aussi pairs de France....., ordonnons que dorénavant, les dits princes de notre sang précèderont et tiendront rang selon leur degré de consanguinité, devant les autres princes et seigneurs, pairs de France, de quelque qualité qu'ils puissent être..... » Après l'enregistrement, le premier président *Christophe de Thou* dit au roi que depuis la proclamation solennelle, faite par le parlement

La Charte restant muette sur le traitement des pairs, leurs fonctions sont donc gratuites. L'ordonnance du 4 juin 1814, réunissant au domaine de la Couronne la dotation du Sénat et des sénatoreries, si elle assurait aux sénateurs Frestés rançais une pension annuelle de 36,000 francs, ne la leur conservait, en conséquence, qu'en considération de ce que « la plupart... n'avaient été élevés à la dignité de sénateurs qu'à titre de retraite et pour des services distingués » et afin qu'ils ne perdissent pas « la récompense de leurs travaux (1). »

Ce Sénat transformé en Chambre des Lords confond en effet, dans la gloire en décor de l'ancienne pairie,

---

à l'avènement de *Philippe de Valois*, contre les prétentions d'*Édouard III*, il ne s'était rien fait de si utile pour la conservation de la loi salique.

Clausel de Coussergues. *Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte.* Paris, 15 juin 1830, p. 142 et suiv.

Une ordonnance du 23 mars 1816 fixa pour l'admission des pairs appelés par droit d'hérédité les conditions suivantes : l'agrément du roi et le rapport d'une commission d'enquête formée de 6 membres choisis par le président sur une liste de 12 garants choisis par le *candidat* parmi *les amis de sa maison et de son auteur.*

(1) La seconde ordonnance du même jour, qui affectait à la Chambre des pairs le Palais du Luxembourg, confia la garde du Palais, des archives, du service des messagers d'État et des huissiers à la direction d'un grand *referendaire de la Chambre des pairs.*

les parvenus et les ci-devant. Vitrolles déjà, dans un projet archaïque de *Composition de la Chambre des pairs* qui échoua, avait dû tenir compte de « ceux à qui il plairait au Roi de reconnaître le titre héréditaire » de duc « accordé par le dernier gouvernement » (1). Puis où trouver « deux ou trois cents familles distinguées entre toutes, par la considération publique qui s'attache à la fois à l'ancienneté, à la grandeur des noms et à la fortune qui permet d'en soutenir l'éclat ? On ne les aurait pas trouvées avant la Révolution de 1789... Mais depuis la Révolution, la noblesse détruite, comme corps de l'État, l'est encore plus par la dispersion ou la ruine de leurs propriétés » (2). Rallié par nécessité au système anglais, du moins faisait-il observer que « la convenance de rattacher l'état nouveau à l'état

---

(1) « La Chambre haute comprendrait : 1° Les représentants des anciennes familles ducales par ordre de l'érection de leurs duchés ; 2° Ceux à qui il plairait au Roi de reconnaître ce titre héréditaire accordé par le dernier gouvernement ; 3° Les personnes que le Roi voudrait honorer de cette dignité héréditaire ou à vie ; 4° Les archevêques et les cardinaux français ; 5° Les maréchaux de France ; 6° Les membres élus par les Assemblées de la noblesse, dont le nombre ne dépasserait pas 100 ; 7° Les pairs nommés directement par le Roi ou élus en nombre égal à ceux qui auraient été élus. Les pairs nommés par le Roi ou élus par la noblesse le seraient seulement à vie ; mais le Roi pourrait accorder aux uns ou aux autres l'hérédité et des titres. »

Vitrolles. *Mémoires....* 1884, t. II, p. 234 et suiv.

(2) *Ibid.*, t. II, p. 265 et suiv.

ancien, engagerait le Roi à appeler d'abord dans la Chambre des pairs les familles titrées, tant celles de ducs et pairs qui siégeaient au Parlement, que les ducs héréditaires et à brevet, ces noms qui nous rappellent en général les grandes illustrations de la France ; et ensuite quelques-uns de ceux de la même classe, qui se sont distingués dans les derniers temps... Mais, parmi tous ceux-là, un bien petit nombre ont conservé des fortunes suffisantes pour soutenir l'éclat d'un rang qui les élèverait beaucoup au-dessus des autres. »

« D'un autre côté, s'il est vrai de dire que le Roi soit libre de tout engagement positif vis-à-vis des membres du Sénat de l'Empire, on ne saurait nier qu'il y ait une convenance morale d'appeler dans la nouvelle Chambre des pairs ceux qui, dans ce Sénat, ont été les premiers organes légaux du rappel de Votre Majesté... Mais on ne saurait se dissimuler que ce sera dans la Chambre haute une invasion de noms nouveaux, ou ce qui est pis encore, de noms qui ne sont connus que par les rôles plus ou moins douteux qu'ils ont joués dans notre Révolution. Peut-être faut-il faire une exception honorable en faveur des maréchaux et des généraux les plus distingués de l'armée. Ils ont puisé leur noblesse dans la gloire des armes, qui en a toujours été la source la plus pure. »

Nul hors de ces classes n'avait de titre à la faveur royale. Le souverain se trouvait donc réduit à l'œuvre

assurément plus vague qu'il ne siérait en politique, de « semer en partie sur le sol de l'égalité, et de confier ensuite au temps le soin de faire croître une aristocratie suivant les mœurs du pays et les circonstances qu'on ne saurait prévoir. »

L'ordonnance du 4 juin 1814 nomma les pairs dans l'ordre suivant : trois des six anciens pairs ecclésiastiques (1) ; vingt-six anciens pairs ayant eu siège au Parlement, ou leurs héritiers en ligne directe et masculine (2) ; le prince de Bénévent (M. de Talleyrand) ; onze anciens ducs héréditaires et six anciens ducs à brevet dont le titre était personnel (3) ; le duc de Plaisance (Lebrun) ; dix maréchaux non sénateurs (4) ; quatre-

---

(1) L'archevêque de Reims, l'évêque de Langres, l'évêque de Châlons.

(2) Les ducs d'Uzès, d'Elbœuf, de Montbazon, de la Trémoïlle de Chevreuse, de Brissac, de Richelieu, de Rohan, de Luxembourg, de Grammont, de Mortemart de Saint-Aignan, de Noailles, d'Aumont, d'Harcourt, de Fitz James, de Brancas, de Valentinois, de Fleury, de Duras, de la Vauguyon, de Praslin, de la Rochefoucauld, de Clermont-Tonnerre, de Choiseul, de Coigny.

(3) Les ducs de Croy, de Broglie, de Laval-Montmorency, de Beaumont, de Lorges, de Croï d'Havré, de Polignac, de Lévis, de Maillé, de Saulx-Tavannes, de la Force, de Castries, de Noailles prince de Poix, de Doudeauville, de Sérent, le prince de Chalais.

(4) Les princes de Wagram, de la Moskowa, les ducs de Tarente, d'Albuféra, de Castiglione, de Raguse, de Reggio, de Conegliano, de Trévise, le comte de Gouvion Saint-Cyr. — Des

vingt-quatre sénateurs (dont quatre maréchaux) (1) ; six généraux de l'Empire (2) ; six officiers généraux de l'ancien régime (3).

La Chambre des pairs se trouvait ainsi composée d'une manière que Marmont, lui-même, n'hésitait pas à reconnaître « systématique et raisonnable » ; tout au plus y déplorait-il l'oubli de Masséna (4).

Mais ce partage des sièges une fois établi, il fallait encore déterminer le partage des influences et assurer, avec leur intégrité, l'harmonie de tant de contrastes.

« Ce n'était pas l'entourage le mieux choisi pour un « trône qui tâchait de se relever d'un long abaissement, « dit Mollien, que cette noblesse divisée en trois classes « aussi distinctes que son origine. La première classe « s'était trop bien trouvée des temps antérieurs à la « Révolution pour ne pas conserver des tendances à « y revenir ; ce n'eût été pour elle qu'obéir à l'instinct « de sa nature ; elle en était soupçonnée du moins, et « c'était assez pour exciter la méfiance ; la troisième,

---

vingt maréchaux, six seulement restaient en dehors de la Chambre des pairs : Brune, Davoust, Jourdan, Masséna, Soult et Victor.

(1) 53 sénateurs avaient été exclus.

(2) Les comtes Maison, Dessolle, Latour-Maubourg, Belliard, Curial, le duc de Feltre.

(3) Les comtes Viométil, de Vaudreuil, de Damas, le bailly de Crusol, les marquis d'Harcourt et de Clermont-Gallerande.

(4) *Mémoires* du maréchal Marmont, duc de Raguse, t. VII, page 55.

« qui était le fruit d'un abus exagéré de l'omnipotence « royale, devait naturellement appeler à son secours le « retour des anciens abus ; et son langage était d'au- « tant plus hautain qu'elle croyait ainsi singer mieux « le *vieux gentilhomme*. Peu de sympathie existait entre « ces deux classes ; il y en avait encore moins dans la « seconde, la noblesse impériale, pour l'une et pour « l'autre. Ces hommes nouveaux qui étaient sortis des « rangs et s'étaient placés à la tête du pays depuis « 1797 jusqu'en 1814, avaient senti de bonne heure « que leur accord ferait leur force (1). »

Sans doute la plupart de ces généraux étaient fatigués de parcourir l'Europe, las de vaincre, désenchantés d'avoir succombé, soucieux de jouir enfin de leur gloire, de leurs titres, de leurs richesses ; mais oublieux, non pas (2). Quelque habitués qu'ils fussent à la soumission, les fonctionnaires, d'autre part, ne voyaient pas sans ennui les émigrés « caducs, avec des airs et

---

(1) *Mémoires d'un ministre du Trésor*, t. IV, p. 176 et suiv.

(2) Chateaubriand rapporte, dans les *Mémoires d'outre-tombe*, cet épisode de l'entrée de Louis XVIII à Paris :

« Au bout de la ligne était un jeune hussard à cheval, il tenait son sabre nu ; il le faisait sauter et comme danser dans un mouvement convulsif de colère. Il était pâle, ses yeux pivotaient dans leur orbite. Il ouvrait la bouche et la fermait tour à tour en faisant claquer ses dents et en étouffant des cris dont on n'entendait que le premier son. Il aperçut un officier russe ; le regard qu'il lui lança ne se peut dire. Quand la voiture du roi passa devant lui, il fit bondir son cheval, et certainement il eut la tentation de se précipiter sur le roi. »

des habits d'autrefois », accourir à la curée. Et dans ces débris du Sénat impérial on pouvait compter aussi de vieux parlementaires dont ni la Terreur ni l'Empire n'avaient ébranlé la foi.

Intermédiaire nécessaire entre le souverain et le peuple, la Chambre des pairs se trouvait ainsi presque tout entière désaffectionnée d'un prince sceptique, trop libéral au gré des royalistes, compromis, aux yeux des libéraux, par les menées contre-révolutionnaires de son entourage; et tandis que le désaccord s'aggravait partout entre les émigrés vaniteux, exigeants, menaçants, et le peuple, la noblesse impériale, inclinant enfin vers la bourgeoisie d'où elle était sortie, y trouvait, à son mécontentement, la complicité d'intérêts défiants et inquiets.

Il s'en faut, sans doute, que ces contrastes et ces conflits s'accusent dès l'abord. Ne voit-on pas, le 4 juin 1814, à l'ouverture de la session législative au Palais-Bourbon, siéger côte à côte sur des banquettes au dessous et de chaque côté du trône : « deux de MM. les pairs ecclésiastiques et six de MM. les pairs laïcs, MM. les ministres secrétaires d'État, les ministres d'État, MM. les maréchaux de France et premiers inspecteurs généraux ; une députation des grands-cordons et des grands-officiers de la Légion d'honneur ; une députation de MM. les lieutenants généraux et maréchaux de camp » (1) ?

(1) *Arch. parl.*, t. XII, p. 32.

Puis c'est un joli conte moral et constitutionnel dont le chancelier Dambray amuse les pairs, le même jour, dans leur séance d'installation :

« Pairs de France, l'ancienne pairie est une de ces « institutions qui ont le plus contribué à la gloire de « la monarchie, en fournissant au trône ses plus fermes « soutiens, comme aux droits du peuple ses plus solides « appuis : illustrée par une foule de grands hommes, « des écarts particuliers et quelques fautes individuel- « les ne pouvaient rien diminuer de son lustre.

« Le Sénat, que le dernier gouvernement avait créé, « comptait aussi dans son sein plusieurs membres dis- « tingués, les uns par l'étendue de leurs lumières, les « autres par la variété de leurs connaissances, ceux-ci « par des vertus éprouvées, ceux-là par des qualités « militaires brillantes et par des succès glorieux.

« C'était une pensée digne du monarque qui nous « gouverne avec tant de gloire, de tirer sagement parti « de ces deux institutions pour rattacher en quelque « sorte le nouveau régime à l'ancien, de rapprocher les « grands noms et les grands talents, les grands ser- « vices et les grandes vertus, pour former avec ces « divers éléments un des plus utiles et le premier des « corps de l'État.. (1) »

On ne saurait souhaiter adresse plus royaliste que celle par où la Chambre remercia le roi d'avoir bien voulu, par la publication de la Charte, « consacrer de nouveau l'ancien principe de la monarchie française qui établit, sur le même fondement, et par un admirable accord, la puissance du roi et la liberté des peuples ».

---

(1) *Arch. parl.*, 2e s., t. XII, p. 38.

Pour être trop hâtive, l'opposition des *sénateurs-pairs*, comme disait le *Dictionnaire des Girouettes*, eût été vraiment ingrate. Il appartint au projet de loi sur la presse de la provoquer. Renseigné par Lenoir-Laroche, Dedelay d'Agier, Lanjuinais, le *Censeur* rendait un compte exact des débats secrets où l'on pouvait croire que l'éloquence d'anciens parlementaires tels que Cornudet et Boissy d'Anglas l'emporterait sur les projets du gouvernement comme elle savait réduire les prétentions du duc de Feltre. L'influence de Talleyrand transparaissait dans l'adresse qui, en réponse à l'*Exposé général de l'Etat du royaume*, rappelait la richesse « née au milieu des orages de la Révolution » et témoignait l'attachement des pairs à la Charte. Les protestations de quelques membres enfin contre « le langage de l'ancien français » que contenait un dispositif de la loi sur la naturalisation et contre le silence où le texte laissait le concours nécessaire des deux Chambres venaient affirmer encore les tendances libérales de l'assemblée. Elle n'en avait pas moins voté les mesures restrictives de la liberté de la presse, la loi de célébration des dimanches et fêtes, la résolution déclarant dettes de l'État celles que le Roi avait contractées en pays étranger, et le principe de l'indemnité aux émigrés, quand l'ordonnance du 31 décembre prorogea les Chambres.

Rappelés subitement, le 9 mars 1815, aux promesses constitutionnelles que leur offrit la harangue propitia-

toire du chancelier, les pairs répondirent par l'assurance d'une fidélité sans scrupules : « S'il fallait que les lois devinssent plus sévères, vous en gémiriez sans doute ;... les deux Chambres, animées du même esprit, s'empresseraient de concourir à toutes les mesures que pourraient exiger la gravité des circonstances et la sûreté de l'État. » Mais il n'y avait pas seulement des inquiétudes libérales à apaiser ; il y avait des ressentiments croissants, des colères muettes ; il y avait de vieux serments rompus sans remords, mais non pas sans regrets, et des admirations qui ne demandaient qu'un peu de succès pour se réveiller. Dans l'enthousiasme collectif, parmi les vivats, les uns tentaient de prévoir dans quel camp serait le vainqueur pour accourir ; et les autres, qui ne représentaient que des intérêts épars, des vies ralenties et des préjugés impopulaires, mais aucune de ces grandes existences politiques qui font seules la légitimité et la force des représentations aristocratiques, éprouvaient qu'ils n'avaient plus de place même dans la bataille (1).

---

(1) « Les Chambres n'avaient rien fait pour empêcher le retour de Napoléon, mais elles n'avaient rien fait non plus pour le faciliter. C'est la seule fois qu'un changement de régime se soit opéré sans avoir été préparé ou favorisé dans le Parlement. Le coup de main du 20 mars a été purement militaire », observe M. E. Pierre, dans sa belle et précieuse *Histoire des Assemblées politiques en France* (t. I, p. 368), malheureusement interrompue.

« L'inconsistance de notre Chambre des pairs, par le « défaut de fonctions habituelles, avait prévu Montlo- « sier (1) s'aggrave d'un autre côté, par son défaut absolu « de connexion ?... Si dans quelque grande occasion « d'État, une attitude imposante de sa part devenait « nécessaire, où trouverait-elle de la dignité ? où trou- « verait-elle de la force ? qui répondrait à ses signaux, « à ses mouvements ?

« Dans l'état actuel des choses, une attitude de la part « de la Cour des pairs ne pourrait être imposante « qu'autant qu'elle serait liée à des troubles ou à une « faction : et alors cette attitude ne serait pas seule- « ment imposante, elle serait funeste. Hors de là une « attitude de la Cour des pairs exciterait la risée. Il « faut le dire franchement : cette prétendue tête de « l'État, qui ne tient en rien, tomberait ou serait « abattue, sans que personne s'en aperçût. »

## V

« Considérant que la Chambre des pairs est composée en partie de personnes qui ont porté les armes

---

1) *Op. cit.*, p. 39. Quant aux *fonctions habituelles* dont il est ici question, Montlosier soutient cette thèse plus intéressante qu'exacte : Les anciens pairs étaient de grands officiers de l'État. Plus tard ils siégeaient encore au Parlement. Ils avaient donc et l'indépendance qui résultait de la propriété de leurs fonctions et l'instruction, l'expérience que donnent l'habitude des affaires. Les pairs consacrés par la Charte au contraire, sans fonctions et sans vocation hors du temps des séances, étaient appelés de loin en loin à statuer sur les parties les plus importantes de la législation et sur les délits d'État les plus graves.

contre la France et qui ont intérêt au rétablissement des droits féodaux, à la destruction de l'égalité entre les différentes classes, à l'annulation des ventes des domaines nationaux, et enfin à priver le peuple des droits qu'il a acquis par vingt-cinq ans de combats contre les ennemis de la gloire nationale... », Napoléon, par décret du 13 mars 1815, déclare cette Chambre dissoute.

Mais c'eût été trop tarder que de renvoyer le soin de réviser les anciennes constitutions aux collèges électoraux des départements réunis en *Assemblée extraordinaire du Champ de Mai*. Napoléon s'adjoignit pour l'opérer lui-même le Conseil d'État et Benjamin Constant.

Attaché à tous les gouvernements qui s'étaient succédés depuis Thermidor, mais par un égoïsme assez impatient et avec des idées assez suivies pour que, selon le mot qui courut plus tard, même se vendant, il ne se livrât point, Benjamin Constant était homme à tenter de mettre d'accord l'Empire et la Restauration, à formuler les règles d'une dictature libérale après avoir établi celles d'une monarchie constitutionnelle ; et à vrai dire elles restaient les mêmes, « s'il ne faut point de gouvernement hors de sa sphère », mais si, « dans cette sphère, il ne saurait en exister trop ». L'Empereur lui abandonna le soin de préparer l'*Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire*, — et à la Charte. Benjamin Constant n'avait qu'à relire à son nouveau maître

l'*Esquisse de Constitution* qu'il avait publiée quelques jours après la déclaration de Saint-Ouen ; et les *Principes de politique applicables à tous les gouvernements et particulièrement à la constitution actuelle de la France* qui parurent en mai 1815 (1) en rappelaient la doctrine et les termes mêmes au chapitre IV : *D'une assemblée héréditaire...*

En voici l'argumentation : Seul le despotisme pur subsiste sans classe intermédiaire. S'il y a une Chambre haute viagère, on ne peut laisser la noblesse en dehors d'elle : car une noblesse héréditaire sans fonctions ne serait rien à côté d'une magistrature à vie revêtue de fonctions importantes. Puis la noblesse ne serait plus un corps intermédiaire ; elle serait sans base et sans place, elle irriterait sans contenir. Si cette première Chambre, enfin, n'est pas héréditaire, il faut en déterminer le mode de renouvellement. Formée par le prince de dignitaires à temps ou à vie, elle reste dépendante et faible auprès d'une assemblée populaire ; et ces deux pouvoirs entre lesquels précisément il faut un intermédiaire, le roi et le peuple, sont en contact. « Restons fidèles à l'expérience », c'est-à-dire à l'exemple de « la pairie héréditaire dans la Grande-Bretagne » (2).

Il n'est assurément pas contestable que l'égalité soit

---

(1) La proclamation de l'Acte additionnel dans le *Champ de Mai* n'eut lieu que le 1er juin.

(2) *Politique constitutionnelle*, t. I, pages 35 et suiv.

une idée qu'on ne saurait arracher du cœur de l'homme et que l'histoire de l'humanité présente un progrès continu vers elle, allant de la division en castes à l'esclavage, de l'esclavage à la féodalité, de la féodalité à la noblesse. Concevant à la fois la nécessité de protéger la famille souveraine par une classe qui en soit comme le rempart, et celle de diviser le Corps législatif, il était naturellement amené à concilier ces deux principes en établissant une Chambre haute héréditaire. Sans doute, de grandes difficultés s'opposent à ce projet : la création d'une noblesse engage non seulement le respect des générations futures, mais celui des contemporains mal disposés à s'incliner devant un ordre qui n'a rien pour eux de lointain et de mystérieux ; il n'ignore pas non plus « les géants de la « féodalité devenus graduellement des nains », ni que « le gouvernement impérial n'a malheureusement pas laissé la noblesse aussi pure qu'il l'avait trouvée », ni que « quand la Restauration s'est opérée, il n'a plus été question des réparations récemment obtenues mais des sacrifices faits anciennement » ; que, « en écoutant des plaintes fréquentes contre l'oppression d'un régime et contre l'ingratitude de l'autre, il est consolant de penser que certains noms illustres ont profité de tous les deux » et que « si la noblesse efface de ses annales cet épisode étrange », « la mémoire nationale s'en souvient, et de la sorte l'élément de respect et de considération qui semblait s'offrir le plus naturellement à nous

comme soutien de la nouvelle pairie ne nous assure que des ressources équivoques et inefficaces. » Mais il s'en remet à l'avenir, espérant voir les pairs, par la manière dont ils s'acquitteront de leurs fonctions, dissiper des préventions *jusqu'ici plus déplorables qu'injustes* (1). L'existence a peine remarquée de la pairie de 1814, au reste, n'ayant « ni excité l'envie, ni provoqué l'irritation (2) » tend à prouver que l'expérience est légitime.

Surtout il voyait dans une magistrature héréditaire une barrière de plus contre l'autorité de Napoléon : « Et je cherchais partout des barrières », dit-il. D'autres moins désintéressés poussaient l'Empereur à en prendre la résolution. « Il est triste de le reconnaître, mais impossible de le nier, dit Benjamin Constant : la passion de l'égalité se concilie dans beaucoup d'hommes avec le goût des distinctions qu'on leur offre ; et le régime impérial avait accoutumé trop de gens à tolérer les privilèges quand ils en jouissaient. »

« Napoléon hésitait : « La Pairie est en harmonie avec « l'état présent des esprits ; elle blessera l'orgueil de l'ar- « mée, elle trompera l'attente des partisans de l'égalité, « elle soulèvera contre moi mille prétentions individuel-

---

(1) *Cours de politique constitutionnelle*, Paris 1872, t. I, note H, p. 308.

(2) Benjamin Constant. *Mémoires sur les Cent-Jours*, 2e partie, lettre V, p. 55, 68.

« les. Où voulez-vous que je trouve les éléments d'aristo-
« cratie que la pairie exige ? Les anciennes fortunes sont
« ennemies, plusieurs des nouvelles sont honteuses. Cinq
« ou six noms illustres ne suffisent pas. Sans souvenirs,
« sans éclat historique, sans grandes propriétés, sur quoi
« ma pairie sera-t-elle fondée ? Celle d'Angleterre est
« tout autre chose ; elle est au-dessus du peuple, mais
« elle n'a pas été contre lui. Ce sont les nobles qui ont
« donné la liberté à l'Angleterre ; la grande Charte
« vient d'eux, ils ont grandi avec la Constitution, et
« font un avec elle ; mais, d'ici à trente ans, mes cham-
« pignons de pairs ne seront que des soldats ou des
« chambellans. L'on ne verra qu'un camp ou une anti-
« chambre. »

Mais ce n'était là que l'expression d'un doute passager. L'histoire intérieure du Consulat et de l'Empire montre Bonaparte occupé à créer une aristocratie que, seule, sa crainte d'y favoriser quelque opposition à sa volonté prive des prérogatives essentielles aux corps intermédiaires. Réduit à ramener l'empire fédératif européen qu'il avait rêvé aux limites nationales, la dictature qu'il avait exercée à celles de la monarchie représentative, il n'était plus embarrassé d'aucune antinomie : « Une
« constitution appuyée sur une aristocratie vigoureuse
« ressemble, disait-il, à un vaisseau. Une constitution
« sans aristocratie n'est qu'un ballon perdu dans les
« airs. On dirige un vaisseau parce qu'il y a deux forces
« qui se balancent ; le gouvernail trouve un point

« d'appui ; mais un ballon est le jouet d'une seule force ;
« le point d'appui lui manque, le vent l'emporte et la
« direction est impossible. »

Une secrète inclination enhardissait encore son vœu dès lors affranchi, « une faiblesse de cœur », obser-
« vait Benjamin Constant, qui ne fut pas sans in-
« fluence sur ses résolutions : il éprouvait une certaine
« joie quand un de nos grands seigneurs passait à son
« service. *Il lui semblait qu'il en était souverain plus*
« *légitime lorsque les colonnes de la légitimité entouraient*
« *son trône.* » Et Benjamin Constant poursuit : « La
« pairie lui sembla donc un moyen de reconquérir,
« dans un temps quelconque, cette noblesse qu'il
« regrettait, cette noblesse dont il avait dit lui-même,
« qu'elle seule savait servir avec grâce, et qui après
« tout, car il faut être juste, ne l'avait abandonné que
« lors de ses revers (1). Il fut même tenté de compren-
« dre immédiatement dans sa pairie nouvelle un grand
« nombre d'anciens nobles, et ce ne fut qu'après une
« hésitation longue qu'il s'écria non sans tristesse : « Il
« faudra pourtant y revenir une fois ou une autre,
« mais les souvenirs sont trop récents ; ajournons cela
« jusqu'après la bataille ; je les aurai bien si je suis le
« plus fort ; en attendant laissons une porte ouverte :

(1) «....de là une certaine absence d'abandon et une difficulté de causer sérieusement que j'ai toujours peine à surmonter. » Benjamin Constant sur lui-même, dans *Adolphe*.

« après quelques façons ils finiront toujours par entrer. »

Ainsi se terminait ce dialogue entre deux hommes si bien faits pour se pénétrer, ayant les mêmes appétits violents et désabusés.

L'*Acte additionnel*, s'il ne retourne pas à Louis le Gros et à saint Louis, ne remonte pas moins loin dans les souvenirs quand il prétend conserver, modifier et perfectionner des actes constitutionnels, vieux de deux ou trois lustres à peine, mais qui portaient le sceau de l'Empire. Affirmation absurde, d'un effet désastreux, et qui, comme celle de Louis XVIII, s'arrêtait aux périodes du préambule. Encore Benjamin Constant les avait-il marquées de sa manière dans le passage où l'Empereur annonçait s'être résolu à « investir les corps intermédiaires de la considération et du pouvoir désirables ». La Chambre haute redevenue législative, partageant avec le souverain et la seconde Chambre l'exercice de ce pouvoir, qu'est-ce sinon la Chambre des pairs de la Charte, dont elle garde le nom, sans ressemblance avec les fonctions du Sénat, *libéralisée* même, puisque ses séances sont publiques, que la faculté de *supplier* le roi de proposer une loi, est simplifiée dans le droit d'y *inviter* le gouvernement, puisque surtout les pairs en nombre illimité, reçoivent de l'Empereur une dignité non plus facultativement viagère ou hérédi-

taire et viagère seulement en fait, mais toujours indépendante, transmissible aux descendants mâles d'aîné en ainé, en ligne directe ?

C'était là l'une des plus importantes modifications de la nouvelle Constitution. Nous n'avons pas manqué de signaler la très grande part qu'y prit Benjamin Constant, et nous avons eu souci de rattacher, selon la coutume et la vérité, ce nouveau texte constitutionnel à la Charte dont il est le complément. Mais ne peut-on soutenir que, par exception, sur ce point, l'acte impérial était vraiment additionnel aux constitutions de l'Empire et que l'hérédité de la pairie marquait le terme fatal de l'évolution des corps aristocratiques qui avaient eu dans le Sénat conservateur, sinon leur pouvoir régulateur, du moins leur collège suprême ?

Boulay (de la Meurthe), dès 1799, avait averti les commissions législatives de la tendance qu'auraient les membres du Sénat à appeler « tour à tour leurs fils » aux sièges vacants s'ils en avaient la libre disposition. En 1804 déjà le Sénat, offrant un trône héréditaire au Premier Consul, avait demandé dans le premier article d'un Mémoire sur les dispositions qui lui paraissaient « les plus propres à donner aux institutions la force nécessaire » : *que la dignité des sénateurs fût héréditaire.* Dix ans après, la constitution sénatoriale qui suit l'acte de déchéance de l'Empereur stipule : « La dignité des sénateurs est inamovible et héréditaire de mâle en mâle par primogéniture ». Après la conspiration de Mallet,

Napoléon lui-même avait failli créer une « pairie héréditaire ». Et s'il ne l'avait pas créée, empêché peut-être par la chute de l'Empire seulement de réaliser ce vœu, il en avait du moins jeté les germes et provoqué les tendances (mars 1808), en autorisant les sénateurs à transmettre leur titre de comte à leurs descendants directs et légitimes, de mâle en mâle par ordre de primogéniture, c'est-à-dire en organisant la transmission héréditaire d'un démembrement de leur dignité.

Ainsi deux forces avaient concouru à rendre la dignité sénatoriale héréditaire : l'une qui tenait à la constitution même de la société impériale et de ses éléments ; l'autre, involontaire, née des tendances égoïstes des individus et des groupes, et qui se composaient enfin.

« L'hérédité des pairs est la preuve que l'Empereur veut rendre ce corps indépendant », énonça une brochure (1). Mais une autre protesta contre cette innovation « demandée par deux cents prétendus publicistes et repoussée par 999.800 Français ! » (2), et, au reste, franchement impopulaire. « N'est-il pas absurde, écrivait Viennet, que la loi soit faite par des sénateurs imberbes, descendus mollement du lit voluptueux de leurs maîtresses, cherchant un lit de repos sur les coussins de la pairie, chancelant de fatigue, sommeillant de luxure et d'ennui ? »

---

(1) Martin. *Les Puissances alliées et la France*, 1815.

(2) Viennet. *Opinions d'un homme libre sur la Constitution*, 1815.

Tout académique qu'il fût, cet argument s'adressait plutôt à la pairie de l'avenir ; et le gouvernement des Cent-Jours, comme celui de la Restauration, s'embarrassait peu d'hypothèses quand ses choix étaient si déterminés. Les nominations des titulaires parurent le 5 juin (1) ; treize jours seulement séparaient l'Empire du désastre de Waterloo. Napoléon avait eu plus grand souci d'installer dans la Chambre des pairs des partisans dévoués, que d'y assurer la représentation aristocratique des générations futures.

L'Empereur n'avait pu conserver la plus grande partie des sénateurs qui l'avaient abandonné. Les « illustrations de son règne », et elles étaient essentiellement militaires, devaient être nécessairement appelées ; et il importait d'y joindre des représentants de l'ancien régime, « ceux qu'il sentait le besoin de récompenser, et ceux qu'il craignait trop pour les mécontenter » (2).

Une trentaine d'anciens sénateurs, qui avaient voté l'acte de déchéance, furent appelés à la pairie, avec vingt-trois pairs désignés déjà par Louis XVIII. De hauts dignitaires, des fonctionnaires, quatre archevêques, se mêlaient à d'anciens membres des assemblées révolutionnaires et à des représentants de l'aristocratie départementale des collèges électoraux. Mais le grand nombre

(1) Elles étaient datées du 2 juin. V. Napoléon, *Correspondances*, n° 21998.

(2) Pasquier, *Mémoires*, t. III, p. 222.

des officiers, qui occupaient la moitié des sièges, inquiéta l'opinion.

Fleury de Chaboulon y voyait « un assortiment complet d'anciens nobles, de sénateurs, de généraux, de propriétaires, de négociants, d'industriels ». — « L'aspect en était imposant et noble, remarquait Villemain (1), comparé surtout au tumulte et à la déclamation de la Chambre des représentants. »

Mais ce n'était pas le plus solide rempart qu'on pût imaginer, que cette assemblée *des plus fidèles adhérents de toutes les époques*, que cette réduction peut-être exacte, mais assurément incohérente, d'une société où se heurtaient les débris de la Révolution, de l'Empire, et de la Contre-révolution interrompue.

Inquiet de la majorité libérale dont les élections avaient peuplé la Chambre basse, Napoléon ne se faisait pas grande illusion sur la puissance des pairs. « Comment, disait-il, voulez-vous que ma Chambre des pairs « défende la couronne ? C'est moi qui serai forcé de la « défendre contre la Chambre des représentants. »

Sans force elle était sans confiance. Les uns, les généraux, voyaient l'Europe réconciliée, coalisée, se préparer à jeter par un suprême effort qu'elle estimait décisif, et dans une guerre sans merci, un million d'hommes contre les 180.000 soldats de l'Empereur. « A l'heure du péril ils seront les premiers à se décou-

(1) *Souvenirs contemporains*, 1855, t. II, p. 239.

rager, et ils décourageront les autres avec toute l'autorité de leur expérience. (1) » Et les représentants de la bourgeoisie, qui seuls avec les hauts fonctionnaires, pouvaient prêter appui au souverain de toute la force de leur crainte des Bourbons, dès le rapport du duc de Vicence sur les affaires extérieures, s'effarent (2).

Bref, chacun se défend d'être, selon le mot de La Fayette, d'un *club Napoléon*.

« Les pairs doivent faire entendre un langage d'autant plus sévère qu'ils ont été élus par l'Empereur », dit un membre de la Chambre dans la discussion de l'adresse ; et le projet de l'adresse lui-même portait : « Si le succès répond à la Justice de notre cause et aux espérances que nous sommes accoutumés à concevoir de votre génie et de la bravoure de vos armées, *la nation n'a plus à craindre que l'entraînement de la prospérité et la séduction de la victoire* » : A la demande de l'Empereur on remplaça cette formule par la suivante : « Nos institutions garantissent à l'Europe que jamais le gouvernement français ne peut être entraîné par les séductions de la victoire ». Mais Napoléon, blessé, releva l'injure et répondit : « Messieurs, la lutte dans laquelle nous sommes engagés est sérieuse. L'entraînement de la prospérité n'est pas le danger qui nous menace ; c'est

(1) E. Pierre, *op. cit.*, p. 374 375.

(2) V. de Vaulabelle, *op. cit.*, t. II, p. 237 et suiv.

sous les fourches caudines que les étrangers veulent nous faire passer. »

Après quelques séances occupées par la discussion du règlement, l'opposition s'essaye à la résistance. Mais ni l'éloquence des orateurs, ni l'éclat de leurs noms, ne parviennent à émouvoir l'opinion indifférente. Nul, quand éclate le cri de deuil de Waterloo, ne s'informe de ce que décideront les pairs ; eux-mêmes ne savent que s'étonner. Au Luxembourg, le 21 juin, une salle « désolée, presque vide », où court « un murmure à demi étouffé », fait écho aux exigences des députés. La Chambre des pairs s'oublie jusqu'à stipuler une sauvegarde personnelle que la dignité irrévocable de ses membres rend inutile (1). Le lendemain, quand Carnot y lit l'acte d'abdication, un grand trouble et quelques hésitations sont le dernier hommage de la peur au crime. Tandis que le ministre achève la lecture d'un rapport sur l'état de la défense, rompant son discours grave et lent, une voix brusque jette : « Tout cela est faux ; tout

(1) « L'Assemblée, d'ailleurs, était peu nombreuse, rapporte Villemain qui, témoin de ces dernières séances, en consigna jusqu'aux moindres détails, et à part les généraux retenus encore par la courte et funeste campagne de Belgique, dans ce premier moment de déroute et de secrets conciliabules, beaucoup d'hommes considérables étaient absents de la Chambre, ou ne faisaient que la traverser, pour prendre l'air du bureau et aller chercher ailleurs des nouvelles plus décisives. »

VILLEMAIN

cela est chimérique... » Et c'est Ney qui achève de stupéfier les plus lâches. Puis l'on entendra le général La Bédoyère défendre ainsi les droits de Napoléon II : « Qui s'oppose à cette résolution ? ceux qui ram- « paient aux pieds de l'Empereur et qui l'abandon- « nent dans le malheur ; ceux qui sont pressés de « recevoir la loi des étrangers. Malheur aux vils « généraux qui l'ont trahi !... Portons des lois en « vertu desquelles le nom du traître soit déclaré « infâme, sa maison ruinée, sa famille proscrite ; alors « plus de traîtres, plus de ces lâches manœuvres qui « ont amené la dernière catastrophe et dont peut-être « les complices et les auteurs siégent ici. »

Le tumulte apaisé, Drouot, enfin viendra célébrer l'Empire écrasé. Carnot, Boissy d'Anglas, de Pontécoulant, Rœderer, Lameth, Quinette, sont intervenus dans le débat. D'anciens parlementaires, des généraux, la Révolution bourgeoise, la Révolution militaire, il semble que tout un passé s'écroule là. Alors, la Chambre travaille à vide, amendant en vain des lois que les représentants maintiennent, ratifiant une Constitution, irrésolue, s'ajournant, reprenant séance, chassée de ses jardins par les troupes ennemies.

Ceux des pairs de 1814 qui avaient adhéré au gouvernement impérial furent déclarés démissionnaires dès la seconde Restauration. Leur dignité héréditaire n'avait pas duré trois mois ! Cependant le principe

triomphait : l'ordonnance du 19 août 1815 se résigna à déclarer transmissibles, de mâle en mâle par ordre de primogéniture tous les sièges de la pairie, et à *sacrer* la *cohue*. Cette dernière évolution n'était pas moins logique que celle qui avait attribué au Sénat conservateur renaissant les prérogatives de l'*Acte additionnel* : à l'hérédité de la monarchie, il fallait, en effet, l'analogie de l'hérédité des fonctions de noblesse. Comment, en outre, empêcher les descendants des ducs et pairs nommés en considération des privilèges de leur race, de transmettre eux-mêmes des droits ainsi légitimés ? Puis, la pairie étant fondée et sur la gloire des titres et sur l'étendue des propriétés, ne fallait-il pas lier le sort de la dignité à celui du nom et de la terre ? (1) Mais il n'était pas moins fatal que ce développement nécessaire aboutît à une contradiction : celle de la reconstitution des pouvoirs familiaux dans une société égalitaire.

Dès 1831, l'hérédité sera abolie, précédant de moins de vingt ans l'effondrement de toute cette institution. Benjamin Constant, devenu sceptique, n'avait-il pas dit : « La pairie, quand elle existe peut subsister... mais si elle n'existait, je la soupçonnerais d'être impossible » ? Le *Journal général de la France*, le 5 jan-

(1) De là aussi l'ordonnance du 25 août 1817 qui subordonne la nomination des pairs à l'institution d'un majorat ; la loi du 17 mai 1826 sur les substitutions ; et le projet de loi sur le droit d'aînesse, repoussé par la Chambre des pairs le 8 avril de la même année.

vier 1819, conseillait aux gentilshommes de « transporter leur théâtre dans leurs châteaux et d'y jouer à leur aise tous les rôles du répertoire héraldique devant leur livrée qui se contentera de rire sous cape. Si d'ailleurs ils ont soin que leurs anciens vassaux n'en sachent rien et que les pont-levis soient levés, ils ne seront pas sifflés. » A un membre de la droite qui lui demandait : « Qu'est-ce donc l'aristocratie ? », le général Foy a répondu : « L'aristocratie au XIX^e siècle, c'est la ligue, c'est la coalition de ceux qui veulent consommer sans produire, vivre sans travailler, occuper toutes les places sans être en état de les remplir, envahir les honneurs sans les avoir mérités : voilà l'aristocratie ! » Et Royer-Collard vient de confesser : « Nous n'avons que des nobles et pas une aristocratie »... Raffet dessine alors une assemblée de vieillards branlants, bossus, tordus, podagres, embarrassés de leurs basques, de leurs béquilles et de leurs croix : ce sont les *Incurables* ; Daumier dresse, devant le Luxembourg enténèbré, le fantôme de Ney qui grave au fronton : *Palais des Assassins*. Contre la Chambre des pairs, contre la Cour des pairs, la caricature ameute ses pamphlets peints : l'imagination de la rue, de la rue qui, bientôt soulevée, avertira les rêveurs politiques de l'urgence des problèmes sociaux.

# ANNEXES

## I

« Vous avez pensé que la nation étoit une chose, que tous les ordres, tous les corps, toutes les associations particulières dont elle était composée ne pouvoient avoir d'autres intérêts que les siens. Vous avez en conséquence abjuré toute distinction lorsqu'il seroit question de contribuer aux charges publiques.

Unis et assimilés par une antique association, les deux premiers ordres en ont resserré les liens sans jalousie ni rivalité; et lorsqu'ils ont réclamé des formes et des privilèges, l'opinion des députés des villes, qui s'est jointe à leurs instances, a bien fait voir que l'amour du bien public avait seul dicté leurs réclamations.

Le roi est bien éloigné, Messieurs, de vouloir donner atteinte à ces formes et à ces privilèges. Il sait qu'il y a dans une monarchie des distinctions qu'il est important de conserver; que l'égalité absolue ne convient qu'aux Etats purement républicains ou purement despotiques; qu'une égale contribution ne suppose pas la confusion des rangs et des conditions; que les formes anciennes sont la sauvegarde de la constitution, et que leur ombre même doit être ménagée, lorsqu'elles sont obligées de céder à l'utilité générale.

C'est d'après ces principes que seront établies les assemblées provinciales. Les deux premiers ordres y auront la présidence

et la préséance dont ils ont toujours joui dans les assemblées nationales; et cette prérogative ne peut leur être précieuse qu'autant qu'elle tourne à l'avantage des peuples. Ce n'est pas une vaine égalité, démentie à chaque instant par des besoins toujours renaissans que le peuple a intérêt de réclamer, c'est du secours et de l'appui que sa faiblesse invoque, et c'est dans le clergé et la noblesse qu'il peut et doit les trouver... dès qu'une.. fois il est convenu que la contribution doit être égale et également répartie, l'élévation des grands n'est plus qu'un moyen de défendre le faible, de soulager ses peines, et d'assurer l'accès de ses réclamations.

Puisqu'un seul et même intérêt doit animer les trois ordres, on pourrait croire que chacun devroit avoir un égal nombre de représentans. Les deux premiers ont préféré d'être confondus et réunis; et par là le tiers-état, assuré de réunir à lui seul autant de voix que le clergé et la noblesse ensemble, ne craindra jamais qu'aucun intérêt particulier n'en égare les suffrages. Il est juste d'ailleurs que cette portion des sujets de Sa Majesté, si nombreuse, si intéressante et si digne de sa protection, reçoive au moins, par le nombre des voix, une compensation de l'influence que donnent nécessairement la richesse, les dignités et la naissance.

En suivant les mêmes vues, le roi ordonnera que les suffrages ne soient pas recueillis par ordre, mais par tête. La pluralité des opinions des ordres ne représente pas toujours cette pluralité réelle, qui seule exprime véritablement le vœu d'une assemblée..... »

Discours du garde des sceaux (de Brienne), à la 6e et dernière séance de la première Assemblée des notables, le 25 mai 1787. *Archives Parlementaires*. T. I, 1re série, p. 233.

## II

« Divisera-t-on le corps législatif en plusieurs parties ? En Angleterre on en a fait deux Chambres, celle des pairs et celle des communes. Les partisans de la Constitution Angloise trouvent cette division admirable et le chef-d'œuvre de la politique moderne ; il n'est pas possible, à leur avis, de trouver dans aucun État un équilibre mieux conservé par la force des poids et des contre-poids qui se balancent avec une égalité parfaite.

J'avoue que cette belle idée de balance entre les pouvoirs ne m'a jamais séduit... Je ne vois que troubles, que débats dans ce choc continuel de corps opposés, et un germe toujours subsistant de destruction...

Un autre inconvénient très sensible de cette division..., c'est qu'elle fomente et entretient un esprit de domination, de prééminence et d'inégalité entre les citoyens.....

En suivant ce système, il faudrait créer trois Chambres législatives en France ; l'une pour le clergé, l'autre pour la noblesse, la dernière pour le tiers état, à moins que le clergé et la noblesse ne consentissent à n'en faire qu'une seule. Qu'on se figure maintenant une loi passant par l'examen et la discussion de ces trois ordres... et qu'on considère combien il en résulterait de lenteurs, d'inconvénients, sans compter que chaque corps se ferait des principes particuliers. »

Et, plus loin, l'auteur assure que la France est encore trop éloignée des sentiments de liberté et d'égalité pour s'accommoder de deux Chambres.

*Avis aux François sur le Salut de la Patrie*,
anonyme, s. l. M DCC LXXXVIII.

***

« La Monarchie Angloise n'est qu'un gouvernement féodal tempéré par le gouvernement populaire, et la Chambre des Pairs représente la dernière forteresse de l'Aristocratie. C'est une ruine illustre que l'Angleterre conserve..... la Chambre haute est un rang plutôt qu'un Ordre..... S'il exista jamais un pouvoir intermédiaire entre le monarque et le peuple françois, ce sont les Parlements : ont-ils jamais composé un Ordre législatif ? »

*Exhortation à la concorde envoyée aux Etats généraux sous le nom du roi*, anonyme s. l. 1789.

***

« Ils veulent une constitution américaine avec un roi au lieu d'un président, sans réfléchir qu'ils n'ont pas de citoyens américains pour porter cette constitution. ...S'ils ont le bon sens de donner aux nobles en tant que nobles, quelque portion de l'autorité nationale, cette constitution libre durera probablement. Mais autrement, elle dégénérera, soit en une monarchie pure, soit en une vaste république, une démocratie. »

Gouverneur Morris, *Correspondance avec Washington*, 4 juillet 1789 ; citée par Taine, dans les *Origines de la France contemporaine*, *Regime moderne*, I, 158.

***

« Différents intérêts ont eu le temps de se former dans l'ordre de la noblesse. Elle n'est pas loin de se diviser en deux partis. Tout ce qui tient aux trois ou quatre cents familles les plus distinguées soupire après l'établissement d'une Chambre haute,

à l'exemple de celle d'Angleterre ; leur orgueil se nourrit de l'espérance de n'être plus confondues dans la foule des gentilshommes...

Le tiers se gardera par-dessus tout, d'un système qui ne tendrait à rien moins qu'à remplir sa Chambre de gens qui ont un intérêt si contraire à l'intérêt commun, d'un système qui le replacerait dans la nullité et l'oppression. Il existe, à cet égard, une différence réelle entre l'Angleterre et la France. En Angleterre, il n'y a de nobles privilégiés que ceux à qui la constitution accorde une partie du pouvoir législatif.

Tous les autres citoyens sont confondus dans le même intérêt ; point de privilèges qui en fassent des ordres distincts. Si donc on veut, en France, réunir les trois ordres en un, il faut auparavant abolir toute espèce de privilège... Sans cela, vous aurez beau réunir les trois ordres sous la même dénomination ; ils feront toujours trois matières hétérogènes impossibles à amalgamer..... Et c'est dans cette vue, la seule bonne, la seule nationale, que le tiers ne se prêtera jamais à la confusion des trois ordres dans une prétendue Chambre des communes. »

Sieyès. *Qu'est-ce que le tiers état ?* (1788) § 6 : *On propose d'imiter la constitution anglaise*, édition de la société de la Révolution française, 1888, p. 59-60.

Plus loin Sieyès poursuit (§ 7) :

« La constitution britannique est-elle bonne en elle-même ? Lors même qu'elle serait bonne, pût-elle convenir à la France ? »

Et, 1° : il la trouve mauvaise : « Œuvre du hasard et des circonstances bien plus que des lumières ». Sa Chambre haute : « monument de superstition politique. »

La séparation du pouvoir législatif y est faite en trois parties (seigneur-roi — communes) dont une seule est censée parler au nom de la nation : les deux autres n'en ont pas qualité, n'ayant pas procuration, puisqu'elles ne résultent pas d'une élection libre et générale.

« Je ne nie pas que la constitution anglaise ne soit un ouvrage étonnant pour le temps où elle a été fixée. Cependant, et quoi qu'on soit tout prêt à se moquer d'un Français qui ne se prosterne pas devant elle, j'oserai dire qu'au lieu d'y voir la simplicité du bon ordre, je n'y aperçois qu'un échafaudage prodigieux de précautions contre le désordre. »

L'Angleterre a déjà l'avantage de posséder une constitution. Mais si ses effets semblent heureux, il y a de l'erreur à attribuer au seul pouvoir de la constitution tout ce qu'il y a de bien en Angleterre et à ne pas faire la part des autres lois.

— 2° : En naturalisant cette constitution, on en obtiendra facilement les défauts « parce qu'ils seront utiles au seul pouvoir de qui vous auriez à craindre quelque obstacle », mais sans aucun avantage « parce que vous rencontrerez alors un pouvoir intéressé à vous empêcher d'accomplir vos désirs. »

Si nous envions la Constitution anglaise, c'est apparemment parce qu'elle se rapproche d'un modèle du beau et du bon. Si nous avons ce type, à quoi bon imiter une copie ancienne : « Les Anglais n'ont pas été au-dessous des lumières de leur temps : ne restons pas au-dessous des lumières du nôtre. » (P. 61 et suiv.)

## III

« Un troisième inconvénient de la réunion... dans une seule Assemblée, est le danger que cette Assemblée ne détruise les distinctions, les prérogatives légitimes de la Noblesse, et n'anéantisse ses droits et ses propriétés.

Ce n'est pas seulement parce que les honneurs et les distinctions sont acquis à la Noblesse et qu'elle jouit de plusieurs droits à titre de propriété, qu'il faut les lui conserver, mais encore parce que l'existence et les décorations de la Noblesse sont nécessaires dans une Monarchie... Et, lorsque je parle ici des droits de la Noblesse, je proteste que je ne veux défendre que ceux qui ne pèsent pas sur le Peuple...

Montesquieu établit d'une manière bien claire la nécessité d'une Noblesse dans une Monarchie...

... Si tous les sujets du Monarque étoient égaux, ou ils seroient réunis entr'eux et exerceroient une puissance quelconque, ou ils seroient divisés et n'auroient aucun pouvoir. Daus le premier cas, leur force étant supérieure à celle du Souverain, ils auroient bientôt usurpé son autorité, et substitué la Démocratie à la Monarchie. Dans le second, le pouvoir du Monarque n'ayant ni bornes ni règles dégénèreroit en Despotisme...

... Mais s'il est indispensable que dans une Monarchie il y ait une Noblesse, il est également nécessaire que cette Noblesse soit revêtue d'honneurs particuliers, de distinctions qui lui soient propres. Je n'examine point ici qu'elles (*sic*) doivent être ces prérogatives, sans doute elles ne doivent point devenir onéreuses au Peuple... Mais enfin pour qu'il existe une Noblesse, il est nécessaire qu'elle ait des avantages personnels que le Peuple ne partage pas avec elle, sans cela la Noblesse ne seroit qu'une idée métaphysique, une décoration chimérique qui, n'étant soutenue par aucun appui, tomberoit bientôt dans le néant. Quelques écrivains récents paroissent vouloir réduire les distinctions de la Noblesse à l'opinion publique, qui honore les descendants des Hommes célèbres par de très grands services rendus à la Patrie. Mais, en ce sens, il n'y a point d'État,

quelque démocratique qu'il soit, qui n'ait une Noblesse... Distinguons la source de la Noblesse... du principe constitutif qui la rend nécessaire à un État monarchique, et la considération personnelle qui suit les descendants de ceux qui ont mérité la Noblesse, des avantages attachés à cette décoration qu'ont obtenue pour eux leurs pères. Les services rendus à l'État doivent être le seul titre par lequel on acquière cette distinction, et la considération qui en résulte sera d'autant plus grande que ces services auront été plus brillants. Mais si la Noblesse est réduite à ce point, d'abord elle sera infiniment peu étendue : ce n'est qu'aux descendants des hommes extraordinaires que l'opinion publique décerne ce genre de vénération, mais les Grands Hommes sont rares et les races ne sont pas éternelles. On peut demander ensuite, à qui appartiendra-t il de fixer les personnes qui auront droit à cette considération publique, laquelle seule constituera les avantages de la Noblesse ?... Demandons qui fera rendre ce tribut extérieur d'égards à ceux à qui il aura été accordé ? Quels moyens emploiera-t-on pour le leur assurer ? Faire dépendre la Noblesse uniquement de l'opinion, c'est la réduire à rien... Il est donc nécessaire de relever cette opinion, de la soutenir par des marques extérieures. Lorsqu'une distinction est vague et porte seulement sur l'opinion, elle s'évanouit bientôt ; mais, lorsque l'opinion elle-même s'attache à un fait, à un phénomène quelconque, elle se soutient et forme une décoration réelle... En France, où cette antique gradation des titres [marquis, comtes, barons] ne procure plus aucun avantage, ils sont devenus tous égaux ; le titre de Duc est resté supérieur aux autres, parce que les honneurs de la cour y ont été attachés. Les droits, peu importants en eux-mêmes... de faire entrer son carosse où ceux des autres n'entrent pas, de saluer d'une manière particulière, de s'asseoir quand les autres restent debout, ont donné à la qualité de Duc une prééminence

que les autres titres de la Noblesse ont perdue. Il en est de même des cordons, des croix... »

*Sur la manière d'opiner aux États généraux*, par M. l'Évêque-duc de Langres, 1789.

## IV

[A] *Remontrances au tiers état du baillage de Nemours.*

Chapitre III. § 9.

« Plusieurs paroisses du baillage de Nemours pensent, et c'est une opinion qui paroît assez généralement répandue, qu'il seroit à désirer que les deux ordres supérieurs fussent réunis en une seule Chambre ; qu'il n'y eût à l'avenir que deux ordres : l'ordre noble qui contiendrait les gentilshommes et le clergé, et l'ordre des communes, en sorte que nos États généraux fussent divisés comme le Parlement d'Angleterre, en Chambre haute et Chambre des communes.

« Le tiers état du baillage de Nemours est porté sans doute à regarder comme un avantage tout ce qui tendra à diminuer le nombre des corporations et à rendre la nation plus unie.

Il croit qu'on devroit souhaiter qu'il n'y eût qu'un seul ordre, et que, par conséquent, il vaudroit mieux qu'il y en eût deux que trois.... »

*Arch. Parl.*, 1re série, t. IV, p. 175-176.

[B] *Cahier de la paroisse de Neuilly-sur-Marne.*

« Les susdits habitants..... pensent que, pour éviter les malheurs qui pourroient être la suite d'un enthousiasme subit qui saisiroit ainsi une seule assemblée, il seroit prudent de partager les États généraux en deux Chambres, à l'exemple de

tous les peuples chez lesquels une forme analogue de gouvernement a été ou est encore en usage.

« Ils ont appris que, pour faire cette division, on a proposé deux manières, dont l'une consiste à composer la première Chambre des princes, des pairs, de quelques grands officiers, de quelques évêques et de deux ou trois cents nouveaux pairs que le roi créeroit d'entre les familles des plus illustres, tandis que l'autre Chambre seroit formée du reste des députés de la noblesse, de ceux du clergé du second ordre, et des représentans du tiers état, et que l'autre manière proposée consiste à mettre tous les députés du clergé et de la noblesse dans une Chambre et tous les représentans du tiers état dans l'autre....

« Ils savent que les personnes qui proposent ces deux manières de séparer les États généraux en deux Chambres, s'appuient sur l'exemple de l'Angleterre et attribuent à la Chambre des pairs le triple avantage de faire subir aux lois un double examen, d'être une Cour suprême de judicature, et d'opposer une double barrière à la partie démocratique de la Constitution, en soutenant la prérogative royale. »

— Contre la première composition de la Chambre haute, le cahier objecte qu'il est très douteux « que la noblesse de la France qui ne seroit point choisie pour entrer dans la Chambre haute voulût consentir à voir au-dessus d'elle un certain nombre de familles privilégiées qu'elle regarde maintenant comme leurs égales » (et l'expérience vérifia cette hypothèse) : que les Anglais ne se sont pas trouvés dans la condition d'inventer une constitution de toutes pièces ; qu'au contraire « les communes ont trouvé les pairs en possession de former à eux seuls le Parlement, etc... »

— A la deuxième manière de former la Chambre haute, le cahier objecte : que cette séparation ne ferait qu'aggraver la

distance entre le tiers état et les deux premiers ordres, contribuerait à les désunir, favoriserait les abus, etc...

« Les susdits habitants pensent qu'on devroit séparer la grande Assemblée en deux Chambres, dont l'une seroit composée d'environ six cents membres, et l'autre trois cents, dans chacune desquelles on conserveroit la même proportion entre les députés de tous les ordres que dans la grande Assemblée, et qui ne différeroient entre elles que par le nombre et l'âge de leurs membres, de façon que l'une fût composée des soixante-quinze plus vieux ecclésiastiques, des soixante-quinze plus vieux gentilshommes et des cent cinquante plus vieux députés du tiers état ; et l'autre, des six cents membres les moins âgés des trois ordres.

« ..... toute loi devant recevoir la sanction de la Chambre des vieillards, et la plupart des hommes, même de ceux qui ont été prodigues dans leur jeunesse, devenant économes en vieillissant, il est d'autant plus vraisemblable que cette Chambre ne votera que des dépenses nécessaires.....

« Il est encore à présumer que l'effervescence des passions ayant fait place à la sagesse et à la prudence dans la plupart des membres de cette Chambre, elle retiendroit dans bien des occasions importantes, la vivacité de l'autre...

« Les susdits habitants pensent que les avis de cette Chambre de vieillards auroient une grande influence sur l'opinion publique et sur les résolutions de la puissance exécutive, non seulement à cause de la maturité de leurs conseils, mais encore parce que la balance de la propriété étant une des choses qui donnent le plus de poids à une assemblée, il est très probable qu'elle seroit au moins égale entre les deux Chambres, les vieillards étant ordinairement plus riches que les jeunes.

« Au reste, les susdits habitants se croient d'autant plus autorisés à proposer cette forme de gouvernement, que dans toute

la terre, tous les peuples sauvages, barbares ou policés, qui ont eu des assemblées nationales, ont toujours eu un Conseil de sénateurs ou d'hommes respectables par leur âge et que le mot même qui exprime un Sénat dérive, dans toutes les langues, de celui qui signifie un vieillard. »

*Arch. Parl.*, 1re série, t. IV, p. 763-764.

[C] *Cahier de la noblesse du Bourbonnais :*

« Art. 8. — Que les députés de l'ordre de la noblesse portent avec force, à la première séance des États généraux, le vœu qu'elle a formé d'y opiner constamment par ordre ; que cette première délibération y soit prise, les ordres séparés, et que s'il arrivait, contre l'attente de l'ordre, que son vœu ne réunît pas la majorité des suffrages, ils opinent pour que, dans l'ordre du clergé, les membres qui appartiennent à l'ordre de la noblesse par le droit de leur naissance se réunissent à l'ordre de la noblesse, et les autres à celui du tiers état, afin qu'il n'y ait plus alors que deux ordres égaux. »

*Arch. Parl.*, 1re série, t. II, p. 446.

[D] *Cahier de la noblesse du baillage de Metz :*

Dans le « Mandat de rigueur », il édicte :

« Art. 2. — A l'assemblée des États généraux, nos députés demanderont que les Chambres se séparent et que les suffrages soient recueillis par tête. »

Mais le « Mandat qui n'est pas de rigueur », spécifie :

Art. 1er. — Nous désirons qu'on ne désigne plus que deux ordres en France : la noblesse et le tiers état, et que le clergé soit réparti dans l'un ou dans l'autre, suivant sa naissance. »

*Arch. Parl.* 1re série, t. III, p. 762-763.

[E] *Cahier de la province de Thimerais* (baillage de Châteauneuf-en-Thimerais) :

La noblesse et le tiers état décident la suppression de l'ordre du clergé : « la division de cet ordre sera faite dans les deux autres, chacun suivant sa naissance, en sorte qu'il n'y ait plus à l'avenir que deux ordres. »

Mais tous deux s'accordent à demander la réunion en une Chambre et le vote par tête.

## V

«... *Quatrième Chambre Inamovible ; aristocratie personnelle ; absorption sénatoriale.* — La Chambre qui représente le besoin de stabilité doit être inamovible. Le maintien de l'ordre existant lui étant spécialement confié, elle doit être puissante en tout temps, et plus puissante encore après une révolution populaire, où les opinions, ayant impétueusement parcouru jusqu'au bout la pente démocratique, ont dépassé de beaucoup le point d'arrêt. — Immédiatement après ces profondes secousses, le législateur pour rasseoir la société, doit imprimer à la force conservatrice une action d'autant plus vive, qu'elle est plus en discrédit momentané. Cette action ne peut dériver que des attributions établies par la constitution, ou bien de la grande propriété, dont l'influence peut, jusqu'à un certain point, suppléer à la loi. Nous n'ignorons pas qu'une magistrature de grands propriétaires (sans être héréditaire, comme elle ne doit l'être que dans une monarchie tempérée), mais seulement viagère et assise sur un cens fort élevé, eût été une bonne combinaison pour la haute chambre de notre république ; mais il n'y avait plus en France que très peu de grands propriétaires, et ils étaient presque tous hostiles au nouveau régime. Cet élément d'ordre n'étant pas à

notre disposition, nous ne pouvions y suppléer qu'en augmentant les attributions du corps conservatif. Voilà pourquoi Sieyès proposait de confier tant de pouvoir au Sénat. La sanction des lois, la nomination des sénateurs et des consuls, et le droit suprême d'absorber les consuls devaient former l'attribution permanente de la Chambre inamovible ; l'élection des députés et des hauts fonctionnaires était son attribution provisoire. Tant d'autorité n'était pas plus qu'il ne fallait pour que ce patriciat viager de la république pût résister au pouvoir exécutif toujours envahisseur et à la Chambre démocratique encore fort inquiète. Néanmoins cette magistrature patricienne sortait aussi de l'élection populaire, source unique des pouvoirs légitimes, puisque ses membres, comme les consuls, étaient pris exclusivement dans la liste des six mille notables des départements, où tout Français pouvait parvenir par la seule confiance de ses concitoyens. Les sénateurs étaient aussi déclarées inéligibles à toute autre fonction publique, afin de n'avoir aucun avantage personnel à attendre du gouvernement.

... Une partie de ces idées fut conservée dans la constitution de l'an VIII ; mais qu'est-ce qu'un système morcelé de toutes parts ? Il suffit d'un seul article, omis ou ajouté, pour tout dénaturer. Le Sénat conservateur privé du droit d'absorption n'était plus bon qu'à se conserver lui-même. — Que dire des sénateurs appelés contre le principe fondamental de leur institution, à tous les hauts emplois du gouvernement... ?

Il est très vraisemblable que notre réforme n'eût pas réussi, précisément à cause de ce qu'elle avait de meilleur, la suprématie sénatoriale. Un corps revêtu de tant de puissance répugnait trop à l'opinion dominante, à cette horreur vague et exagérée de l'aristocratie, préjugé misérable et qui s'opposait, comme il s'oppose encore, à l'amélioration de nos institutions politiques. On n'osait alors, encore moins qu'aujourd'hui,

braver l'impopularité qui s'attache à l'idée d'un patriciat. De bons citoyens ne persistent-ils pas à confondre dans une répro bation commune l'aristocratie féodale et la magistrature patricienne ?... Une magistrature patricienne et personnelle est d'une toute autre nature ; elle est indispensable, comme corps intermédiaire et conservateur, à tout gouvernement de liberté ; sans cette magistrature, également placée hors du mouvement de l'administration et hors du mouvement de l'élection populaire, le gouvernement deviendra bientôt absolu, soit dans le pouvoir exécutif, soit dans le corps démocratique... Le progrès, dit-on, consiste dans l'absence de tout principe d'aristocratie, dans l'égalité politique !... Mais où est donc cette société sans aristocratie, sans inégalités politiques ? Entre le chef et la foule il y aura nécessairement des chefs secondaires. Ce que cette réunion de chefs secondaires reçoit de pouvoir est favorable aux libertés publiques, puisque ce pouvoir est distrait de ceux du gouvernement. Si ce n'est pas un Sénat que vous placez entre le chef et le peuple, vous aurez une camarilla de courtisans qui s'y placeront d'eux-mêmes. Vous pouvez préférer l'aristocratie des valets à celle des magistrats politiques ; vous pouvez confier le choix à une bureaucratie toujours servile (la plus hideuse des autorités intermédiaires), plutôt qu'à un corps, inamovible d'hommes indépendants ; mais malgré tout enfin une aristocratie, héréditaire ou personnelle, indépendante ou servile, a régi, régit et régira les sociétés humaines. Chez les sauvages, les plus forts, ceux qui ont tué le plus d'ennemis et les anciens de la tribu, ne sont-ils pas les aristocrates du désert ? — Aux Etats-Unis, des privilèges électifs ne consacrent-ils pas l'aristocratie de l'argent ?... Et chez nous ceux qui paient le cens d'électeur et d'éligible, n'appartiennent-ils pas à des classes privilégiées ?... Est-ce de l'égalité que deux cent mille citoyens sur six millions de Français ?... Dans le projet de Sieyès

l'élément aristocratique avait été réduit à sa meilleure expression républicaine : il avait été popularisé ; il ne s'appuyait uniquement ni sur la grande propriété encore hostile, ni sur l'industrie exposée à des chances trop fréquentes pour être une base solide, ni même sur l'intelligence qui n'est pas toujours amie de l'ordre... Il s'appuyait sur une force à laquelle concouraient à la fois l'intelligence, l'industrie et la propriété ; il s'appuyait *sur la confiance générale manifestée à plusieurs reprises*. Pour arriver à leur haute position, les grands notables départementaux devaient épuiser tous les degrés d'élection ; et cette nouvelle base d'influence était plus solide, et surtout plus libérale que toutes les autres, puisqu'elle n'admettait pas le privilège de la bourgeoisie, privilège moins restreint, et par conséquent moins odieux que celui de l'ancienne noblesse, mais qui, cependant, ne s'accorde pas davantage avec la déclaration des droits...

« Nous pouvons dire avec autant de vérité que ce fut une irréparable calamité *pour les républicains*, que l'impuissance où Sieyès fut réduit de faire adopter sa réforme sénatoriale dans la majorité du Conseil des Cinq-Cents, comme il l'avait fait dans le Conseil des Anciens.

« ... Quant à moi, mes regrets de la république sénatoriale ont duré bien longtemps... En Angleterre j'ai vu comment une monarchie *réellement* constitutionnelle convient à un grand peuple...

« Nous nous flattions d'en en avoir approché davantage (de la perfection) lorsque nous fondâmes simultanément une large démocratie viagère sur une seule et même base, le suffrage universel à plusieurs degrés.

« La France voulut que notre république consulaire ne fût qu'un beau rêve de quelques jours !...

« Puisse-t-elle du moins perfectionner sa monarchie en se réconciliant avec le système d'un corps héréditaire patriotiquement organisé ! »

Lucien Bonaparte. *Mémoires, t.* Ier *et unique*, Paris 1836, p. 404 à 429.

## VI

Voici la liste des sénatoreries et de leurs dotations telle qu'elle résulte du sénatus-consulte du 22 nivôse an XI ; on y joint les noms de leurs propriétaires :

| DOTATION | | |
|---|---|---|
| Gers, 5,260 fr. Lot, 3,120 fr. Lot-et-Garonne, 6,262 fr. Seine-et-Oise, 2,225 fr. Eure-et-Loir, 7.667 fr. | Agen | Cte Fabre de Lamartillière. |
| Var, 5,466 fr. Bouches-du-Rhône, 18,284 fr. | Aix | Duc d'Otrante. |
| Seine-et-Oise, 24,475 fr. | Ajaccio | Cte de Casabianca. |
| Somme, 5,250 fr. Oise, 19,750 fr. | Amiens | Tronchet.<br>Cte de Beauharnais (16 mars 1806) |
| Maine-et-Loire, 25,002 fr. | Angers | Cte Lemercier. |
| Jura, 15,596 fr. Haute-Saône, 2,355 fr. Marne, 4,495 fr. Seine-et-Marne, 2,586 fr. | Besançon | Cte d'Aboville. |
| Gironde, 24,705 fr. | Bordeaux | Mar^al Cte Pérignon. |
| Cher, 8,472 fr.. Indre, 11,760 fr. Nièvre, 4,024 fr. | Bourges | Cte Garnier de la Boissière.<br>Cte de Sémonville (9 déc. 1809). |
| Escaut, 24,727 fr. | Bruxelles | Joseph Bonaparte.<br>Cte François de Neufchâteau. (14 avril 1806). |
| Manche, 6,900 fr. Calvados, 15,069 fr. Orne, 2,695 fr. | Caen | Cte Rœderer. |
| Bas-Rhin, 855 fr. Haut-Rhin, 4,221 fr. Seine-et-Oise, 19,918 | Colmar | Mar^al duc de Valmy. |
| Côte-d'Or, 12.765 fr. Saône-et-Loire, 12,249 fr. | Dijon | Cte François de Neufchâteau.<br>Cte de Lespinasse (19 mai 1806). |

| | | |
|---|---|---|
| Nord, 25,000 fr. | Douai | Cte Jacqueminot. |
| | Florence | Cte de Beurnonville.<br>Cte Ferino (29 nov. 1810). |
| | Gênes | Cte de Saint-Vallier. |
| Isère, 19,064 fr. Mont-Blanc, 5,947 fr. | Grenoble | Cte Abrial. |
| | Hambourg | |
| | La Haye (1) | |
| Sambre-et-Meuse, 10,379 fr., Meuse Inf., 6,988 fr. Ourte, 7,805 fr. | Liège | Monge Cte de Péluse. |
| Corrèze, 8,150 fr. Creuse, 2,773 fr. Haute-Vienne, 13,852 fr. | Limoges | Cte Morard de Galle.<br>Cte G. Garnier (9 décembre 1809).<br>Cte de Beurnonville (14 oct. 1810). |
| Rhône, 4, 691 fr. Loire, 8,600 fr. Ain, 9,335 fr. Léman, 2,380 fr. | Lyon | Lecouteulx de Canteleu, Cte de Fresnelles. |
| Ardennes, 21,617 fr. Moselle, 2,542 fr. Aube, 1,615 fr. | Metz | Cte Chasset. |
| Aveyron, 641 fr. Hérault, 8,110 fr. Pyrénées-Orientales, 2,492 fr. Eure-et-Loir, 6,855 fr. Seine-et-Marne, 4,522 fr. | Montpellier | Cte Berthollet. |
| Meurthe, 6,147 fr. Meuse, 2,194 fr. Vosges, 3,573 fr. Roër, 12,927 fr. | Nancy | Cte Vimar. |
| Gard, 3,061 fr. Lozère, 1,469 fr. Ardèche, 5,420 fr. Vaucluse, 12,381 fr. Seine-et-Marne, 1,220 fr. Seine-et-Oise, 1,075 fr. | Nimes | Cte Dubois du Bais. |
| Loir-et-Cher, 18,453 fr. Indre-et-Loire, 6,335 fr. | Orléans | Cte Roger Ducos. |
| Marne, 4,035 fr. Seine-et-Oise, 13,325 fr. Aube, 3,965 fr. Seine, 3,169 fr. | Paris | Cte de Lacépède. |
| Landes, 10,207 fr. Basses-Pyrénées, 3,376 fr. Rhin et Moselle, 11,250 fr. | Pau | Cte de Lespinasse.<br>Cte de Ste-Suzanne 19 mai (1806). |
| Vienne, 19,500 fr. Charente-Inférieure, 5,375 fr. | Rennes | Cte Cornudet |
| Puy-de-Dôme, 9,276 fr. Cantal, 6,305 fr. Allier, 4,411 fr. Haute-Loire, 5,015 fr. | Riom | Cte Garran-Coulon. |

(1) « Ces deux sénatoreries restèrent vacantes. L'empereur parait avoir eu l'intention de ne leur nommer de titulaires qu'après la paix générale. On lit pourtant dans la *Correspondance de Napoléon*, t. XXIV, no 19730, à la date du 18 mars 1813 : « Mon intention est de donner connaissance au Sénat de la nomination que j'ai faite aux sénatoreries des villes hanséatiques, communication dans laquelle je ferai connaitre ma résolution de ne jamais céder aucune des provinces de mon empire. » (Lettre à M. Maret, duc de Bassano). Cette communication ne fut pas adressée au Sénat. »

(L. de Brotonne. *Le Sénat du Consulat*, Paris, 1895).

| | | |
|---|---|---|
| ..... | Rome. ... | C^te de Hédouville (17 fév. 1812). |
| Eure, 12,995 fr. Seine-Inférieure, 12,025 fr..... | Rouen..... | C^te Rampon. |
| Tarn, 25,030 fr..... | Toulouse .. | C^te Demeunier. |
| Roër, Sarre, 25,044 fr..... | Trèves .... | Lucien Bonaparte.<br>C^te G. Garnier (14 oct. 1810). |
| Stura, 1,650 fr. Pô, 8,810 fr.... | Turin ..... | C^te d'Harville. |

TABLEAU.

Nous donnons ci-dessous, à titre d'exemple, la consistance de la sénatorerie de Nancy, telle qu'elle résulte d'un cahier

## SÉNATORERIE

| SÉNATORERIES | | | |
|---|---|---|---|
| Meuse.. | Verdun | Verdun | La maison d'habitation sénatoriale et ses dépendances..... |
| | | Dugny | Terre, prés et vignes sans bâtiments. |
| | | Lanthère | La ferme de Lanthère, bâtiments et terre..... |
| | | Guicrey | Ferme de Pierreville, bâtiments et terre, 208 hect. 99 ares à 40 francs..... |
| Meurthe | Toul | Pagny | Douze hect. 67 ares de pré..... |
| | Montmédi | Luzy | Ferme de Luzy et dépendances, contenant 33 hect. 39 ares 8 centiares... |
| | Lunéville | Hinviller | Ferme de Jolivet et dépendances, contenant 39 ares 45 centiares..... |
| | | | Maison dite Maison voisine..... |
| | | Lunéville | Pré, contenant 1 hectare 43 ares 6 centiares..... |
| | Nancy | Ludres | Bois, contenant 28 hectares 54 ares 66 centiares..... |

rédigé sous la Restauration, et qui se trouve aux Archives Nationales ($O^2$ 1302).

## DE NANCY

| ORIGINE | BAUX | | |
|---|---|---|---|
| | DURÉE | COMMENCEMENT | FERMAGE (net). |
| Ci-devant Palais Episcopal ..... | » | » | » |
| Emigré Jeantin..... | 9 | 23 avril 1812 | 305 » |
| Pré, succession Tabouillot, veuve Lalance, ascendante d'émigré..... | 9 | 23 avril 1814 | 700 » |
| Emigré J. Marlot ..... | 9 | 21 avril 1810 | 4.800 » |
| Domaine de Pragny-sous-Prény ... | 9 | 11 nov. 1811 | 870 » |
| S. A. S. Mgr le prince Louis-Joseph de Bourbon-Condé, émigré ..... | 9 | 21 avril 1807 | 1.000 » |
| Ancien domaine de Lorraine..... | 9 | 23 avril 1807 | 4.800 » |
| *Idem*..... ..... | 3, 6, 9 | *Id.* | 40 » |
| Pré, succ. Nicolas Antoine, ascendant d'émigré ..... | 3 | 23 avril 1811 | 125 » |
| Abb. de Clairlieu..... | 9 | 13 nov. 1763 | 118 52 |

*Dotations sur le domaine extraordinaire.*

Il n'y eut pas de dotations accordées après 1810. Le décompte de 1810 donne (v. Thibaudeau, *Empire*, t. V, p. 52-53 et appendices), 5,716 dotations.

Elles furent distribuées aux donataires, savoir :

| | | |
|---|---|---|
| De 1re classe, d'un revenu de 5,000 fr. et au-dessus..... | 376 | 25,898,417 |
| De 4e classe, d'un revenu de 4,000 fr. et au-dessus..... | 675 | 3,116,000 |
| De 5e classe, d'un revenu de 2,000 fr. et au-dessus..... | 774 | 1,741,900 |
| De 6e classe, d'un revenu de 500 et 1,000 fr..... | 3,145 | 1,707,500 |
| | 4,970 | 32,463,817 |

| | |
|---|---|
| De ce nombre étaient neuf établissements publics, dont les dotations, s'élevaient à..... | 4,226,345 |
| Il restait pour 4,961 particuliers..... | 28,237,472 |

Cette somme était ainsi répartie :

| | | |
|---|---|---|
| 21 maréchaux..... | | 6,196,812 |
| 88 généraux, dotat. de 30,000 fr. et au-dessus. | | 4,829,616 |
| 24 — — de 20,000 à 30,000..... | | 513,000 |
| 105 — — de 10,000 à 20,000..... | | 1,164,000 |
| 238 militaires. | *A reporter* .... | 12,753,428 |

| | |
|---|---|
| *Report*..... | 12,753,428 |
| 63 fonctionnaires civils, ministres, sénateurs, conseillers d'État, etc..., dotation de 10,000 fr. et au-dessus..... | 2,800,000 |
| 19 individus, dotation de faveur..... | 1,407,200 |
| 5 personnes de la famille impériale ..... | 2,950,000 |
| 325 | 19,911,628 |
| 4,936 donataires au-dessous de 1,000 fr. et jusqu'à 500 fr.. civils et militaires, la plupart appartenant à l'armée, simples soldats, se partageaient..... | 8,416,204 |
| | 28,327,472 |

Notons en ce qui concerne les dotations *d'établissements publics :*

Que 500,000 fr. sont affectés aux *6 grands dignitaires* : « afin de pouvoir appeler auprès du trône des personnes éminentes par leurs services, sans pouvoir jamais être arrêté par l'insuffisance de leur fortune » (3 février 1810).

La *Légion d'honneur* est pourvue de 1,320,000 fr. (1809-1810), et le *Sénat* de 400,000 fr. (1809-1810).

Remarquons en outre que sur les dotations de *fonctionnaires civils* de 10,000 fr. et au-dessus, il y a *onze sénateurs* sur 63 bénéficiaires, et que ces onze dotations s'ajoutent à celles des sénatoreries et aux parts individuelles prises sur la riche dotation du Sénat.

Et enfin, accessoiremenent, en ce qui concerne l'ancienne noblesse, il faut remarquer sur la liste des dotations de faveur :

Une dotation à la *comtesse de Bouillé* (*née de Bonchamp*), des dotations à *deux Montmorency* « en considération de ce que plusieurs Montmorency, en s'attachant au service, avaient

témoigné le désir de suivre l'exemple de leurs ancêtres qui avaient contribué à la splendeur du trône et au bien de l'État, 28 février 1809 », et à *deux Rochechouart* (mêmes motifs).

## VII

*Projet de reconstituer la noblesse*, 18 juillet 1816 (suite au *Mémorial de Saint-Hélène* ou observations critiques.., pour servir de supplément et de correctif à cet ouvrage, Paris, 1824, p. 221 à 229) :

« J'avais dans mon portefeuille un projet qui m'eût rallié « beaucoup de monde et qui, après tout, n'était que juste...Tout « descendant d'ancien maréchal ou ministre, eût été apte à se « faire déclarer duc, en présentant la dotation requise. Tout « fils de général eût pu se faire reconnaître comte... Le secret « du législateur doit être de savoir tirer parti même des travers « de ceux qu'il prétend régir. » T. V, p. 38.

« Voici ce projet avec tous les développements nécessaires et tel que Napoléon l'a dicté, lorsqu'il a réfuté le *manuscrit de Saint-Hélène* où l'on prend son nom et dans lequel on lui fait dire qu'il *institua une caste intermédiaire ; démocratique parce qu'on y entrait à toute heure et de partout ; monarchique, parce qu'elle ne pouvait mourir.*

« L'institution d'une noblesse nationale, répond Napoléon, n'est pas contraire à l'égalité ; elle est nécessaire au maintien de l'ordre social. Aucun ordre social ne peut être fondé sur la loi agraire : le principe de la propriété et de la transmission par contrat de vente, donations entre vifs ou acte testamentaire est un principe fondamental qui ne déroge pas à l'égalité. De ce principe dérive la convenance de transmettre de père en fils le souvenir des services rendus à l'État. La fortune peut quelque-

fois être acquise par des moyens honteux et criminels. Les titres acquis par des services rendus à l'Etat sortent toujours d'une source pure et honorable : leur transmission à la postérité n'est qu'une justice. Lorsque Napoléon proposa à un grand nombre d'hommes de la révolution, les plus partisans de l'égalité, la question de savoir si l'établissement de ces titres héréditaires était contraire aux principes de l'égalité, tous répondirent que non. »

« En établissant une noblesse héréditaire nationale, Napoléon avait trois buts :

1° Réconcilier la France avec l'Europe ;

2° Réconcilier la France ancienne avec la France nouvelle ;

3° Faire disparaître en Europe les restes de la féodalité en rattachant les idées de noblesse, aux services rendus à l'État, et les détachant de toute idée féodale.

« Toute l'Europe était gouvernée par des nobles qui s'étaient fortement opposés à la marche de la révolution française : c'était un obstacle qui partout contrariait l'influence française, il fallait la faire disparaître, et pour cela revêtir de titres égaux aux leurs, les principaux personnages de l'Empire. Le succès fut complet (1) : la noblesse européenne cessa dès lors d'être opposée à la France, et vit avec une secrète joie une nouvelle noblesse qui, par cela qu'elle était nouvelle, lui paraissait inférieure à l'ancienne. Elle ne prévoyait pas la conséquence du système français qui tendait à déraciner, à dépriser la noblesse féodale, ou du moins à l'obliger à se reconstituer à nouveau titre.

« L'ancienne noblesse de France, en retrouvant sa patrie et une partie de ses biens, avait repris ses titres non légalement,

---

(1) « Pas autant qu'il le croyait, mais comme on devait le lui laisser croire et qu'on vit la satisfaction qu'il en éprouvait on le lui persuada. »

mais de fait, elle se considérait plus que jamais comme une race privilégiée : toute effusion ou amalgame avec les chefs de la révolution était difficile. La création de nouveaux titres fit disparaître entièrement ces difficultés. Il n'y eut aucune ancienne famille qui ne s'alliât volontiers avec les nouveaux ducs. En effet, les Noailles, les Colbert, les Louvois, les Fleury, étaient de nouvelles maisons. Dès leur origine, les plus anciennes maisons de France avaient brigué leur alliance. C'est ainsi que les familles de la Révolution se trouvaient consolidées et l'ancienne et la nouvelle France réunies. Ce fut à dessein que le premier titre que Napoléon donna, fut au maréchal Lefevre. Ce maréchal avait été simple soldat et tout le monde dans Paris l'avait connu sergent aux gardes françaises.

« Son projet était de reconstituer la vieille noblesse de France. Toute famille qui comptait dans ses ancêtres un cardinal, un grand officier de la couronne, un maréchal de France, un ministre, etc... eût été pour cela seule apte à solliciter au conseil du sceau le titre de Duc : toute famille qui aurait eu un archevêque, un ambassadeur, un premier président, un lieutenant-général ou un vice-amiral, le titre de comte ; toute famille qui aurait eu un évêque, un maréchal de camp, un contre-amiral, un conseiller d'État ou un président à mortier, le titre de baron. Ces titres n'auraient été octroyés qu'à la charge par les impétrants d'établir pour les ducs un majorat de cent mille francs de revenu, pour les comtes de trente mille francs, pour les barons de dix mille. Cette règle qui régissait le passé et le présent, devait régir l'avenir. De là sortait une noblesse historique qui liait le passé, le présent et l'avenir, et qui était constituée non sur la distinction du sang, ce qui est une noblesse imaginaire, puisqu'il n'y a qu'une seule race d'hommes, mais sur les services rendus à l'État. De même que le fils d'un cultivateur pouvait se dire, je serai un jour cardinal, maréchal de

France ou ministre ; il pouvait se dire je serai un jour duc, comte ou baron ; de même qu'il pouvait se dire, je ferai le commerce, je gagnerai plusieurs millions que je laisserai à mes enfants. Un Montmorency eut été Duc, non parce qu'il était Montmorency, mais parce qu'un de ses ancêtres avait été connétable, et avait rendu de grands services à l'État. Cette vaste idée changeait le plan de la noblesse qui n'était que féodale, et élevait sur ses débris une noblesse historique fondée sur l'intérêt de la patrie et les services rendus aux peuples et aux souverains. Cette idée, comme celle de la Légion d'honneur, comme celle de l'Université, était éminemment libérale ; elle était propre à la fois, à consolider l'ordre social, et à anéantir le vain orgueil de la noblesse. Elle détruisait les prétentions de l'oligarchie et maintenait dans son intégrité, la dignité et l'égalité de l'homme : c'était une idée mère, organisatrice, libérale ; elle eut caractérisé le nouveau siècle.

« Napoléon ne mettait aucune précipitation dans l'exécution de ses projets, il croyait avoir du temps devant lui. Il disait souvent à son Conseil d'État : « J'ai besoin de vingt ans pour accomplir mes projets. » Il lui en a manqué cinq.

« Il nous paraît voir dans ce projet quelques idées plus spacieuses que vraies. Obliger la *noblesse féodale à se reconstituer à nouveau titre* c'était remettre l'ancien plus en évidence et l'on n'aurait fait attention qu'à celui-là, ne se servant du nouveau que pour rappeler qu'on avait eu dans ses ayeux, un maréchal de France ou un conseiller d'État, etc... Le parallèle entre cette nouvelle noblesse et les familles citées (les Noailles, les Colbert, les Louvois) dont les anciennes briguèrent l'alliance, dès qu'on les connut, manque de justesse. 1° Elles ne parurent ni dans le même temps ni toutes à la fois. 2° Ce n'était pas toute une classe à qui le prince accordait la noblesse : c'était d'abord un seul individu revêtu de hautes fonctions qui, jouissant de la

faveur, en profitait pour faire donner à ses parents des emplois élevés, et trouvait bientôt en effet des alliances, c'est-à-dire des gens qui voulaient succéder à ces emplois. Il y avait, dans ce calcul, un avantage positif. 3° Au lieu de citer ces familles il valait mieux chercher des exemples dans les favoris et montrer Nogaret, Albert, qui même encore n'étaient que des exceptions choquantes parce que sans motifs on les vit passer *sans milieu* d'une extrémité à l'autre.

« Encore avec tout cela ne faut-il pas oublier que c'est une affaire d'opinion, ou, si l'on veut, de préjugés. Malgré l'élévation de ces favoris, leur crédit, leur puissance, leurs richesses, celles de leurs descendants l'opinion en a toujours fait justice. Elle a toujours honoré Colbert qui justifia le choix du Prince et qu'on n'aurait pas dû citer ; et d'un autre côté elle ne laissera point oublier que l'épée de connétable fut un jour trouvée dans un nid de pie-grièches. Il n'est pas adroit de dire qu'un Montmorency eut été duc, *non parce qu'il était Montmorency*, mais parce qu'un de ses ancêtres avait été *connétable* et avait rendu des services. Le plus beau nom de la monarchie française qui, même dans l'ancienne noblesse, faisait exception, ne devait pas être prononcé dans cet endroit. Il est assez illustré pour honorer ceux qui le portent, quand même ils reposeraient toujours. Tout ce qui parle à l'imagination ; tout ce qui tient à de glorieux souvenirs, l'opinion s'en empare et le dérobe à tous les efforts, à toutes les institutions.

« Ces observations font voir combien le sujet dont s'occupait Napoléon était délicat. En *matière d'opinion*, si l'on veut s'exprimer ainsi, il n'y a pas d'autre alternative que *être* conformément à cette opinion, *ou ne pas être*. Toute modification, tout mélange, toute fusion est impossible. Jadis ne distinguait-on pas la noblesse d'épée de la noblesse *de robe* ; celle-ci des ennoblissements pour belles actions, et ces derniers des *savonnettes*

*à vilain*, et puis essayez de faire de tout cela et d'une nouvelle noblesse un seul tout, sans *zônes*, et sans nuances. »

Suite au *Mémorial de Sainte-Hélène* ou observations critiques, anecdotes inédites pour servir de supplément et de correctif à cet ouvrage, Paris, 1824.

## VIII

« Asservissement du Sénat !

« Que n'aurait-il pas pu faire, ce Sénat, d'une nation rajeunie ?

« Le Sénat a septembrisé les principes.

« Gens souples, bons à tous les partis, à saint Michel et à Satan.

« *Ibi* savans, *sed* pas en politique.

« Pas courage civil, ni probité politique ; il ne volera pas une montre, mais il vole la liberté.

« Consciences qui seraient bourrelées si elles n'étaient pas cautérisées.

« Au retour de Russie, en 1813, discours de Lacépède ; il apprend aux sénateurs qu'ils ne sont rien que subordonnément aux volontés de l'empereur.

« Servilité des sénateurs envers les ministres. Chez Cambacérès on ne les annonce plus.

« Toutes les voitures des Sénateurs entraient dans la cour d'honneur des Tuileries, de Saint-Cloud, etc. ; Bonaparte décida que celle du président seule jouirait de ce privilège. Croirait-on que cette ineptie fut annoncée au Sénat par son président (Garnier, je crois) comme une marque de faveur pour le corps !

« On détruit les arbres de liberté *coram* Luxembourg.

« Cabinet de lecture *ubi* sénateurs se réunissaient pour journaux; on le supprime. »

*Les deux commissions.* — « Deux commissions avaient été formées : l'une pour la liberté de la presse, l'autre pour la liberté individuelle. On eût dit une moquerie. Celle-ci a pourtant provoqué la délivrance de quelques prisonniers; mais l'une et l'autre, celle de la presse surtout, n'étaient pas dérisoires. Pour en faire sentir le ridicule, les sénateurs de la minorité ne manquaient point d'en demander très sérieusement le renouvellement, chaque fois que la durée des commissions était expirée, et qu'on l'outrepassait sans doute par pudeur. »

*Sénatus-consultes.* — « Les projets de sénatus-consultes n'étaient jamais imprimés avant la discussion : les meneurs de leurs cercles, préparaient d'avance les décisions.

. . . . . .

« Sénat conservateur... oui, conservateur de ses traitements. »

*Administration du Sénat.* — « Dans les commencements, l'administration du Sénat était confiée à des commissaires élus dans son sein ; elle était gratuite. Bonaparte créa, pour cet objet, quatre grands officiers à sa nomination : un président, un chancelier, deux préteurs, dont le traitement absorbait une somme annuelle de cent quarante-quatre mille francs. On ne rendit plus alors aucun compte au Sénat. »

*Les nominations qu'il fait.* — « Les choix étaient arrêtés à l'avance et l'on faisait circuler des listes.

« Des notices étaient distribuées, quelquefois manuscrites, mais presque toujours imprimées.

« A défaut de mérite, on faisait impudemment valoir des motifs tels que ceux-ci :

« Généalogie, ancienneté de famille. — Un de ses ancêtres a servi sous Henri IV. — Richesses. — Apte par conséquent à devenir législateur.

« D'autres : quatre oncles chevaliers de Saint-Louis. — Parents chevaliers de Malte. — Décoré de l'Ordre de Cincinnatus. — *Ergo* capacité législative.

« Un père tué sous les drapeaux. — Un fils dans les gardes d'honneur. — Un parent chez Madame-Mère. — *Ergo* capacité.

« A logé S. M. l'Impératrice. — Assisté au couronnement. — Assisté au baptême du roi de Rome. — Sa nomination fera plaisir à l'empereur. — Capacité.

« A établi des manufactures (il s'agissait d'une fabrique de cartes à jouer). — Capacité. »

*Sénat.*

« ... Ce corps, qui devrait être si auguste, n'a guère été jusqu'ici que le bureau d'enregistrement des volontés d'un tripot qu'on appelle la *réunion*. On n'arrive aux séances du Sénat que pour faire ce qui est fait, et le Sénat est toujours hors de lui-même. A l'idée de *Sénat conservateur* devaient s'associer des idées imposantes, et sur elles devaient reposer les espérances nationales.

« Qu'a-t-il conservé ? Rien que le traitement de ses membres. Son histoire... est en abrégé celle du turbot de Domitien. »

*Influence de la présence de beaucoup de militaires et de fonctionnaires.* — L'importance qu'on a mise à ce vote (de la noblesse), le fracas qu'il a occasionné dans les dîners et les réunions particulières parmi les membres de ce premier corps de l'État est le thermomètre de la situation actuelle. On dirait que mon improbation est un délit ; elle a irrité spécialement quelques militaires qui, assouplis à l'obéissance passive, oublient sans doute

qu'elle n'est pas obligatoire dans une assemblée délibérante. Le plus acharné avait reçu la veille de la munificence impériale une dotation brillante... Elle donnait un air d'intérêt à sa diatribe comme moi que je lui pardonne... J'éprouve la même disposition envers ces sénateurs *officieux* qui, prenant pour révolte tout ce qui n'a pas l'empreinte de l'esclavage, crurent faire leur cour par leur empressement à dénoncer mon vote à l'empereur. Tous les sénateurs ont voté pour ces institutions, à l'exception de trois membres dans celle de l'hérédité, et dans celle de la noblesse, à l'exception d'un seul, auquel on peut joindre néanmoins deux ou trois qui n'ont pas émis de vote.

. . . . . .

« Ils ont cependant ce qu'on nomme la probité, dont le cercle est malheureusement si resserré aux yeux du grand nombre des humains ; ils se feraient scrupule de crocheter vos portes, de voler votre maître, quoique peut-être, en épluchant leur conduite, on y trouvât l'équivalent, c'est-à-dire les combinaisons frauduleuses du monopole et de l'agiotage, mais la probité politique, pour qui la patrie est tout, et qui lui sacrifie tout, rien de plus rare. »

*Mémoires de Grégoire*... Paris, 1837, t. Ier, p. 127 et suiv.

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION ..... 1

CHAPITRE PREMIER

*Principe et projets d'une représentation des intérêts aristocratiques dans une Chambre haute pendant la Révolution. — Leur échec. — Caractère de la division du pouvoir législatif sous le Directoire : Le Conseil des Anciens.*

L'origine du débat sur la question des deux Chambres..... 9

I. — LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES. — Les ordres dans les États provinciaux à la fin du XVIIIe siècle, p. 10. — Les États de Languedoc et de Béarn, *id.* — Les ordres dans les projets et dans les édits de création d'Assemblées provinciales, p. 10-17. — Le gouvernement en quête de corps intermédiaires, p. 17-20.

II. — LES ÉTATS GÉNÉRAUX, L'ASSEMBLÉE NATIONALE et L'ACTE CONSTITUTIONNEL DU 1er OCTOBRE 1789. — Les rapports des ordres dans la future constitution des États généraux, p. 20-24. — Les brochures, *l'Anglomanie et l'Américanisme*, p. 24-31. — Pour et contre la division du pouvoir législatif en deux Chambres. Leur composition, p. 31-39. — La théorie de Montesquieu, son influence, p. 40-46. — Les cahiers, p. 46-48. — La question des deux Chambres et les partis dans les

États, p. 49. — Séance du 17 juin 1789, page 49-50. — Le projet de Necker et la séance royale du 22 juin, p. 50-53. — Le Comité de constitution, p. 53. — Son rapport ; discussion et vote de l'Assemblée nationale sur la question des deux Chambres, p. 53-76. — Les motifs du vote, p. 76-79. — Regrets de certains historiens, p. 79-80. — Une Chambre haute était-elle possible et viable ? La Chambre des Lords et la noblesse française en 1789, p. 81-93.

III. — Constitutions de 1791 et de 1793. — La haine de la noblesse, ses prétentions et la crainte des deux Chambres (1790-1791), p. 93-96. — La Constitution de 1791, p. 96. — Les opinions contraires, p. 96-97. — La question des deux Chambres dans l'Assemblée législative et dans la Convention, p. 98-102. — La Constitution de 1793 ; rapport et discussion, p. 102-105. — Le fédéralisme, p. 105-106.

IV. — La Constitution de l'an III ; Le Conseil des Anciens. — L'*Antiquomanie* amendée par l'expérience, p. 107-109. — La Commission des Onze ; rapport et discussion, p. 109-113. — Organisation du Conseil des Anciens, p. 113-117. — Son caractère, p. 117-118.

## CHAPITRE II

***Représentation d'une aristocratie révolutionnaire sous le Consulat. — Création et représentation d'une aristocratie impériale. — Le Sénat conservateur.***

I. — La Constitution de l'an VIII. — Sieyès et le coup d'État de brumaire, p. 119. — Projet constitutionnel de Sieyès en l'an III, p. 120-124. — Projet de

l'an VIII, p. 124-129. — Son caractère aristocratique, p. 129-134. — La Constitution de l'an VIII et le Sénat conservateur, p. 134-141.

II. — Le Sénat conservateur pendant le Consulat. — Sa composition (3 nivôse an VIII - 23 floréal an XII), p. 142-145. — Les déformations constitutionnelles, p. 145-149. — Les modifications constitutionnelles : Sénatus-consulte du 16 thermidor an X, p. 149-153. — Sénatus-consulte du 12 fructidor an X, p. 153-154. — Sénatus-consulte du 14 nivôse an XI : L'administration du Sénat. Les sénatoreries ; leur origine ; leur caractère ; leur résultat, p. 154-170. — Effet de ses modifications, p. 170-174.

III. — Le Sénat conservateur sous l'Empire. — L'aristocratie sénatoriale et Bonaparte, p. 174-175. — Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, p. 176-182. — Composition du Sénat impérial, p. 183-185. — Les modifications constitutionnelles : Sénatus-consultes des 22 février et 14 août 1806 ; Décrets du 1er mars 1808 ; Sénatus-consultes des 19 août 1807 et 15 novembre 1813 ; 24 septembre 1805 et 15 novembre 1813 ; 12 octobre 1807 ; 12 janvier et 15 novembre 1813, p. 185-188. — Paralysie des Commissions sénatoriales, *id.* — Projet impérial d'une Chambre des pairs héréditaire, p. 188-191. — Le Sénat impérial force nationale ; la hiérarchie aristocratique et le Sénat, p. 191-210. — Son inconsistance, sa lâcheté, p. 211-212. — La Constitution sénatoriale du 6 avril ; le mépris public ; les pamphlets royalistes, p. 213-219. — Une aristocratie égalitaire, artificielle, sans pouvoir, sans action, fondée sur un accident, p. 219-222.

## CHAPITRE III

*Représentation de l'aristocratie « historique ». — La Première Restauration : La Chambre des Pairs. — Les Cent Jours : La pairie héréditaire.*

I. — Les préliminaires de la Charte. — Les prétentions sénatoriales et les *principes de la puissance royale*, p. 223-225. — Echec de la Constitution du 6 avril, p. 225-227. — La déclaration de Saint-Ouen, p. 227. — La Commission de Constitution et son œuvre, p. 227-229. — Convocation des pairs. La Charte et les ordonnances du 4 juin 1814, p. 229-231.

II. — La théorie de la représentation de l'aristocratie en 1814. — Une contradiction de la Charte, p. 231. — Théorie de Benjamin Constant, p. 232. — Théorie de Chateaubriand, p. 232-234. — Théorie de Mahul, p. 234-235. — Théorie de Montlosier, p. 236-237. — Théorie de Joseph de Maistre, p. 238-239. — Théorie du vicomte de Bonald, p. 240-241. — Leur accord avec la théorie de Montesquieu et les doctrines de l'*école anglaise*, p. 241-242. — Les éléments de l'aristocratie représentée : noblesse ancienne, p. 243-246 ; noblesse nouvelle, p. 246-248. — Caractère militaire et territorial de ces aristocraties ; théorie du comte de Laborde, p. 248-253. — Un troisième élément en formation, p. 254-255.

III. — La Pairie. — Le traditionnisme, p. 255-257. — La Pairie, *institution nationale*, p. 257. — Ignorance de son histoire, p. 257-258. — Les quatre âges de la

pairie, p. 258-259. — Prérogatives et devoirs des pairs de France, p. 259-261. — Leur déchéance, p. 261-262. — Différences entre l'ancienne pairie et la nouvelle, p. 262-268. — La Pairie n'est pas une *institution nationale*, p. 268. — Elle est de type anglais, p. 269-271.

IV. — La Chambre des pairs. — Définition, p. 271-273. — Son rang, p. 273-274. — Ses attributions, p. 274-275. — Convocation, présidence, p. 275-276. — Secret de ses délibérations, p. 276-277. — Nomination des pairs, p. 278. — Caractère viager ou héréditaire de la pairie, p. 279. — Serment des pairs ; âge ; noviciat, p. 280. — Prérogatives des pairs, p. 280-281. — Pairs de naissance, p. 281-282. — Gratuité des fonctions, p. 283. — Composition de la Chambre des Pairs, p. 283-287. — Ses contrastes, son inconsistance et son défaut de caractère intermédiaire, p. 287-289. — Session de 1814, p. 289-291. — Session de 1815 et chute, p. 291-293.

V. — Les Cent Jours : La Pairie héréditaire. — Dissolution de la Chambre des Pairs, p. 293-294. — Préparation de l'*Acte Additionnel* : Benjamin Constant, Napoléon et l'hérédité de la Pairie, p. 294-300. — L'*Acte additionnel* et la Chambre des Pairs, p. 300. — L'hérédité, dernier terme de l'évolution aristocratique du Sénat conservateur, p. 301-302. — Arguments pour et contre l'hérédité de la Pairie, p. 302. — Composition de la Chambre des Pairs des Cent-Jours, p. 303-305. — Session de juin 1815, p. 305-307. — La Seconde Restauration et l'hérédité de la pairie. Abolition prochaine et de l'hérédité et de la pairie, p. 307-309.

## ANNEXES

I. — Extrait du discours de Brienne aux Notables .... 311

II. — Suite de documents extraits de brochures hostiles à la division des Etats généraux..... 313

III. — Sur la manière d'opiner aux Etats généraux, par Mgr de la Luzerne..... 316

IV. — Extraits de cahiers relatifs à la division des Etats généraux..... 319

V. — Extrait des Mémoires de Lucien Bonaparte sur l'aristocratie sénatoriale..... 323

VI. — Liste des sénatoreries et de leurs dotations..... 327
Composition de la sénatorerie de Nancy..... 329
Dotations sur le domaine extraordinaire..... 330

VII. — Projet impérial de reconstitution de la noblesse.. 334

VIII. — Extrait des fragments des Mémoires de Grégoire sur le Sénat conservateur..... 339

NANCY. — IMPRIMERIE NANCÉIENNE, 15, RUE DE LA PÉPINIÈRE.

821